

# Veien mot et hybrid styringssystem

## *-Mål- og resultatstyring i offentlig sektor*

Karl-Martin Høie



Masteroppgave i OLA4090  
Masterprogrammet i Organisasjon, ledelse og arbeid  
Instituttet for sosiologi og samfunnsgeografi  
Antall ord: 23137  
UNIVERSITETET I OSLO

14.05.2013



**Karl-Martin Høie**

# **Veien mot et hybrid styringssystem**

*-Mål- og resultatstyring i offentlig sektor*

© Karl-Martin Høie

2013

Veien mot et hybrid styringssystem. *Mål- og resultatstyring i offentlig sektor.*

Karl-Martin Høie

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Allkopi / Reprosentralen, Universitetet i Oslo

## **Sammendrag**

Det tematiske utgangspunktet for denne oppgaven er offentlig organisering. I 1987 ble det vedtatt at mål- og resultatstyring skulle benyttes som styringsprinsipp for alle statlige virksomheter innen utgangen av 1990. Det har imidlertid vist seg at dette markedsorienterte styringsprinsippet er vanskelig å kombinere med de tradisjonelle styringsprinsippene som ligger til grunn for den offentlige virksomheten. Årsaken er at mål- og resultatstyring representerer en annen administrativ logikk enn den som tradisjonelt sett har preget den norske forvaltningen. Mens mål- og resultatstyring er et individualistisk og prestasjonsbasert styringsverktøy, er den norske forvaltningskulturen kjennetegnet av kollektivism, forhandlinger og kompromisser. Dermed står mål- og resultatstyring i et kulturelt og strukturelt spenningsforhold til den etablerte forvaltningskulturen og praksisen. Resultatet av dette spenningsforholdet er at disse to ulike administrative logikkene, mål- og resultatstyring og de tradisjonelle styringsprinsippene, ikke lar seg kombinere på en hensiktsmessig måte. På bakgrunn av dette, har det utviklet seg et hybrid styringssystem som har bidratt til at kompleksiteten i offentlig sektor har tiltatt. Hensikten med å implementere mål- og resultatstyring, var å løse de effektivitetsproblemene og den utgiftsveksten man opplevde i forvaltningen på 1980-tallet. Det som kan betegnes som paradoksalt, er at implementeringen av mål- og resultatstyring har bidratt til mer styring og mindre effektivitet. Dermed har mål- og resultatstyring hatt effekter man i utgangspunktet hadde til hensikt å bli kvitt, ved hjelp av dette styringsverktøyet. Dette kan også være en forklaring på hvorfor forvaltningen til stadighet kritiseres på grunnlag av manglende effektivitet.



## **Forord**

Offentlig organisering er noe som har interessert meg siden mitt første år på Blindern. Av størst interesse finner jeg den markedsorienterte reformeringen av norsk forvaltning, som innebærer at det har blitt en gråsoner mellom offentlig og privat sektor. Denne gråsonen, har bidratt til at det offentlige styringssystemet i dag står overfor en rekke organisatoriske problemer. Senest i høst ble dette aktualisert som et resultat av 22. juli- rapporten, hvor flere sentrale problemer tilknyttet det offentlige styringssystemet ble avdekket. Dette resulterte naturlig nok i en kraftig debatt, hvor flere i det offentlige styringssystemet kjente seg igjen i de problemene som ble belyst i rapporten. Da min masteroppgave var nært forestående, var denne debatten også den sentrale ledestjernen for valg av tema.

Jeg vil rette en stor takk til Tom Christensen og Haldor Byrkjeflot for konstruktiv, motiverende og lærerik veiledning. Deres hjelp har vært uvurderlig i arbeidet med denne oppgaven.

Oslo, mai 2013

Karl-Martin Høie





# Innholdsfortegnelse

## KAPPITEL 1

<b>Offentlig organisering - En tilbakevennende debatt</b> .....	1
1.1 Innledning .....	1
1.2 Fremveksten av New Public Management .....	1
1.3 De usikre effektene .....	2
1.4 Problemstillinger.....	3

## KAPITTEL 2

<b>Metodiske betraktninger</b> .....	5
2.1 Litteratur .....	5
2.2 Teoretisk tilnærming.....	6
2.3 Feltbeskrivelse .....	6
2.4 Byråkrati .....	7

## KAPITTEL 3

<b>En offentlig organisasjonsteori</b> .....	9
3.1 Innledning .....	9
3.1.1 Det teoretiske utgangspunktet .....	9
3.1.2 De teoretiske implikasjonene .....	9
3.1.3 Tre perspektiver på offentlige organisasjoner .....	10
3.2 Det instrumentelle perspektiv .....	11
3.2.1 Innledning .....	11
3.2.2 Instrumentell rasjonalitet - Det konsekvenslogiske valg .....	11
3.2.3 Et perspektiv - To varianter.....	13
3.2.4 Formell organisering - Idealbyråkratiet .....	13
3.2.5 Spesialisering og samordning .....	14
3.2.6 Sentraliserte og desentraliserte organisasjoner .....	16
3.3 Kulturperspektivet.....	16
3.3.1 Innledning .....	16
3.3.2 Den organiske institusjon .....	17

3.3.3 Den evolusjonære institusjonaliseringen .....	17
3.3.4 Sosialisering - Kulturens integrerende krefter .....	18
3.3.5 Logikken om det kulturelt passende .....	18
3.3.6 Den sti-avhengige institusjon.....	20
3.4 Myteperspektivet.....	21
3.4.1 Innledning .....	21
3.4.2 Rasjonaliserte myter og institusjonelle elementer.....	22
3.4.3 Systemidentitet.....	23
3.4.4 Fra praksis til ideer - Dekontekstualisering .....	24
3.4.5 Årsaker til adoptering.....	25
3.4.6 Fra ideer til praksis - Kontekstualisering .....	25

## **KAPITTEL 4**

<b>De tradisjonelle styringsprinsippene.....</b>	<b>29</b>
4.1 Innledning .....	29
4.2 Prinsippet om flertallsstyre .....	30
4.3 Prinsippet om partsstyre.....	31
4.4 Prinsippet om fagstyre .....	32

## **KAPITTEL 5**

<b>De moderne styringsprinsippene .....</b>	<b>33</b>
5.1 Innledning .....	33
5.2 Management by Objectives - Arven etter Drucker .....	34
5.3 Resultatstyring - Et ledd i gjenoppfinnelsen av offentlig virksomhet .....	36
5.4 Mål- og resultatstyring - Den reformerte forvaltning .....	38

## **KAPITTEL 6**

<b>Modernitet og tradisjon - Et spenningsforhold?.....</b>	<b>41</b>
6.1 Innledning .....	41
6.1.1 Når det moderne utfordrer de tradisjonelle styringsprinsippene.....	41
6.1.2 Et spenningsforhold? .....	42
6.2 Når mål erstatter regler .....	43
6.3 Resultatrapportering og økt administrativ kontroll.....	45
6.4 Individuell belønning i et kollektivistisk system .....	47

6.5 Et teoretisert spenningsforhold .....	49
6.5.1 Individualisme eller kollektivism? .....	49
6.5.2 Hierarki eller forhandling? .....	50
6.5.3 Bundet eller begrenset rasjonalitet? .....	50
6.5.4 Instrument eller kultur? .....	51
6.6 Når to kulturer kolliderer .....	51
6.6.1 Innledning .....	51
6.6.2 En fremmed administrativ logikk.....	52
6.6.3 Mangelen på institusjonell komplementaritet .....	53

## **KAPITTEL 7**

<b>Ulike logikker - Hybrid praksis? .....</b>	<b>55</b>
7.1 Tvetydighet og usikkerhet.....	55
7.1.1 Innledning .....	55
7.1.2 Paradoksale effekter .....	56
7.1.3 Tilpasset og modifisert.....	56
7.2 Et hybrid styringssystem .....	57
7.3 En sammensatt teoretisk forklaring på hybridisering .....	59
7.3.1 Fortolket instrumentelt og symbolsk.....	59
7.3.2 Et todelt adopteringsgrunnlag .....	59
7.3.3 Fra organisatorisk ide til hybrid praksis.....	60
7.3.4 Mange oversettelser .....	62

## **KAPITTEL 8**

<b>Konklusjon.....</b>	<b>65</b>
8.1 Mer styring - Mindre effektivitet .....	65
8.2 Effektivitetsproblemer .....	67
<b>Referanseliste.....</b>	<b>69</b>



# **1. Offentlig organisering - En tilbakevinnende debatt**

## **1.1 Innledning**

Problemer tilknyttet offentlig organisering, har vært et tilbakevinnende tema siden slutten av 1970-tallet. Disse problemene har ofte blitt tilskrevet de byråkratiske organisasjonsprinsippene som offentlig sektor er tuftet på. Den sentrale kritikken er at disse prinsippene undergraver hensynet til effektivitet og produktivitet. Senest i august fikk man et nytt bevis på denne kritikkens tilbakevinnende kraft. Denne gangen ble kritikken revitalisert som en følge av 22. juli-rapporten. I rapporten redegjorde Gjørsv-kommisjonen for et offentlig system preget av dårlig kommunikasjonsflyt og manglende koordinering (NOU 2012:14). I de påfølgende ukene ble systemkritikken opprettholdt. Utover høsten skulle det offentlige byråkratiet på ny bli diagnostisert med sykdomstrekkene manglende effektivitet og produktivitet. Mens de fleste synes å være enig om hvilken diagnose den offentlige forvaltningen lider av, så underkommuniseres mange andre sentrale hensyn ved offentlig organisering og ledelse i denne debatten. Det betyr ikke at effektivitet ikke er relevant, men at dette bare er ett av flere viktige hensyn som offentlige sektor må ivareta. For å kunne si noe mer utfyllende om offentlige sektors virkemåte, så vil det derfor være hensiktsmessig å si noe om de hensynene som underkommuniseres i denne vedvarende debatten.

## **1.2 Fremveksten av New Public Management**

På 1970-tallet opplevde man en tiltakende misnøye rundt organiseringen av offentlig sektor. Misnøyen var forankret i det mange anså for å være en stor, sentralisert og ikke minst ineffektiv forvaltning. Et av de sentrale ankepunktene var at det kostet uforsvarlig mye å administrere og drifte offentlig sektor. Dette ble forsterket av at flere land på samme tid opplevde kraftig utgiftsvekst i sine offentlige budsjetter. Den byråkratiske organisasjonsform ble fremholdt som en av primærkildene til disse problemene, hvorav effektivitetshemmende virkninger ble ansett for å være et særegent byråkratisk sykdomstrekk (Peters, 1989:16-24; Pollitt, 2007:33; Røvik, 2009:124-125).

Som en løsning på disse problemene, ble det lansert en rekke markedsorienterte forvaltningsreformer på slutten av 1970-tallet (Pollitt & Bouckaert, 2004:19). Disse reformene, som senere ble samlet under betegnelsen New Public Management, var basert på antakelsen om at man kunne helbrede de byråkratiske sykdomstrekkene ved å overføre organisasjonsideer fra private til offentlige organisasjoner (Christensen, Egeberg, Larsen,

Lægneid & Roness, 2005:98). Ved å benytte forretningslogikkens idealer, så kunne man frigjøre den effektive og produktive kraft i offentlig sektor. Fundamentet til New Public Management bestod av ideer om profesjonell ledelse, mål- og resultatstyring, økt konkurranseeksponering og oppsplitting og fristilling av forvaltningsorganer og statlige foretak. Alle disse organisasjons- og styringsideene henspilte på sentrale forretningsidealer som effektivitet, fleksibilitet og ledelsesautonomi (Mydske, Claes & Lie, 2007:87-88).

På begynnelsen av 1980-tallet skulle flere land la seg begeistre av disse markedsorienterte virkemidlene. Da den politiske vinden i tillegg skiftet retning i flere av de aktuelle landene, så var den offentlige reformbølgen også nært forestående (Christensen et.al, 2005:111). I New Public Management sine formative år begrenset den største reformvennligheten seg til de angloamerikanske landene, representert ved USA, Canada, Storbritannia, New Zealand og Australia (Pollitt & Bouckaert, 2004:40-50). På denne tiden forholdt Norge seg nølende til New Public Management, men på slutten av 1980-tallet traff reformbølgen omsider den norske forvaltningen. Gjennombruddet kom da regjeringen Gro Harlem Brundtland i forbindelse med fornyelsesprogrammet "Den nye staten" i 1987, vedtok at alle statlige virksomheter skulle benytte mål- og resultatstyring som styringsprinsipp innen utgangen av 1990 (NOU 2003:06). Fra samme bølge skulle vi etterhvert også få organisasjonsstrukturell fristilling, som sammen med mål- og resultatstyring, er de reformene som har fått størst gjennomslag i norsk forvaltning (Christensen et.al, 2005:100-111).

### **1.3 De usikre effektene**

Det som i denne sammenheng kan fortone seg som litt paradoksalt, er at omgivelsenes krav om en mer effektiv og produktiv forvaltning vedvarer. Dette til tross for at offentlig sektor i dag praktiserer flere av de styringsprinsippene som utgikk av New Public Management. Dermed holdes byråkratidebatten ved like, gjennom den samme kritikken som i sin tid frigjorde denne bølgen reformative krefter.

Det er derfor knyttet stor usikkerhet til hva man har oppnådd gjennom implementeringen av disse markedsorienterte reformene. I tillegg har fraværet av gode evalueringsforsøk vært med på å forsterke denne usikkerheten (Pollitt, 1995:135). Et høyst relevant spørsmål i norsk sammenheng, er om den vedvarende kritikken av byråkratiet kan knyttes oppimot en tilsvarende usikkerhet rundt de faktiske effektene av New Public Management? En effekt som har blitt diskutert i faglige kretser, er om vi er i

ferd med å få en hybrid forvaltningsmodell. Av konkrete eksempler henvises det til at mål- og resultatstyring ikke har erstattet de tradisjonelle byråkratiske styringsprinsippene, men snarere supplert og til en viss grad modifisert dem. I praksis fremstår mål- og resultatstyring som et kompromiss mellom klassisk byråkratisk regelstyring og markedsorientert målstyring. Dette har gitt seg utslag i en form for "regelorientert målstyring" (Christensen et.al, 2005:104). Dermed ligger to ulike styringslogikker til grunn for organiseringen av norsk forvaltning. Resultatet er at den organisatoriske kompleksiteten i offentlig sektor har tiltatt (Christensen et.al, 2005:100). Hvis denne hybridiseringen er med på å øke kompleksiteten, så er spørsmålet om dette potensielt kan forklare hvorfor offentlig sektor fremdeles kritiseres på grunnlag av manglende effektivitet?

Da det norske byråkratiet på ny ble utsatt for kritikk i høst, ble det skrevet en lengre artikkel i Dagens Næringsliv om de praktiske virkningene av den markedsorienterte reformeringen av offentlig sektor. De som jobbet i det offentlige, hvor disse reformene har sitt virkefelt, ga ikke noe skjønnmalt bilde av arbeidshverdagen sin (Butenschøn, 13.10.2012). Slik det ble fremstilt, virket det som om målstyring ikke lot seg kombinere med andre sentrale hensyn som ligger til grunn for den offentlige virksomheten. I kronikken "Hvorfor ting tar tid" beskrev avdelingsdirektør i Kulturdepartementet, Eivind Tesaker, en arbeidshverdag som bunnet ut i full byråkratisk forvirring. Heller ikke dette var noe skjønnmalt bilde av den organisatoriske tilstanden i norsk forvaltning. Avdelingsdirektøren pekte på flere forhold han mente undergravde effektiviteten og produktiviteten i departementet (Tesaker, 20.09.2012). Når samme Tesaker i Aftenposten proklamerte at byråkratiet er verre enn sitt rykte, så forsterket dette inntrykket av at noe var galt i norsk forvaltning (Aftenposten, 20.09.2012). Dermed er det mye som kan tyde på at de problemene som angivelig kjennetegner denne sektoren forblir uløste, og således like aktuelle i dag som de var for 30 år siden. Aktualisert av høstens byråkratidebatt, er det derfor interessant å se på noen av de organisatoriske faktorene som kan forklare hvorfor den reformerte forvaltningen fungerer slik den gjør. Det er dette som danner utgangspunktet for mine problemstillinger.

## **1.4 Problemstillinger**

Med utgangspunkt i det som her har blitt introdusert, ønsker jeg å besvare tre sentrale problemstillinger tilknyttet organiseringen av norske forvaltning. For det første spør jeg: Hvilke styringsprinsipper har tradisjonelt sett vært sentrale for den offentlige

virksomheten? De tradisjonelle styringsprinsippene vil begrenses til å omhandle prinsippene om flertallsstyre, partsstyre og fagstyre.

Deretter ønsker jeg å se på forholdet mellom disse tradisjonelle styringsprinsippene og et av de moderne og markedsorienterte styringsprinsippene som har blitt implementert i offentlig sektor. Det moderne styringsprinsippet er mål- og resultatstyring, slik det ble vedtatt gjennom fornyelsesprogrammet "*Den nye staten*" i 1987. Følgelig reiser jeg problemstillingen: Hvordan kan de tradisjonelle styringsprinsippene stå i et spenningsforhold til effektivitet slik det uttrykkes gjennom mål- og resultatstyring?

Med utgangspunkt i den andre problemstillingen spør jeg til slutt: Hvordan kan dette spenningsforholdet påvirke organiseringen av norsk forvaltning? Hensikten er å problematisere i hvilken grad de tradisjonelle styringsprinsippene lar seg kombinere med mål- og resultatstyring, eller om de potensielle kontrastene mellom disse styringslogikkene bidrar til å øke kompleksiteten i offentlig sektor gjennom en pragmatisk utvikling av forvaltningspraksisen.



## 2. Metodiske betraktninger

### 2.1 Litteratur

For å besvare de aktuelle problemstillingene, har jeg tatt utgangspunkt i en rekke ulike fagbøker og akademiske artikler. Relevant litteratur har blitt valgt i samråd med veileder. Noe av denne litteraturen er hentet fra pensum jeg har hatt ved Universitetet i Oslo. Med utgangspunkt i disse bøkene og artiklene har jeg også blitt introdusert for sekundærlitteratur som har vært relevant for denne oppgaven. Det elektroniske litteratursøket har primært skjedd gjennom Universitetsbibliotekets søkesystem BIBSYS, hvor de vanligste søkeordene har vært navn på relevante forfattere som *Christopher Hood*, *W. Richard Scott*, *Christopher Pollitt*, *Tom Christensen* og *Peter F. Drucker*. I tillegg har jeg benyttet Google til å søke etter avisartikler som aktualiserer temaet, og her har jeg brukt søkeord som *byråkratikkritikk*, *mål- og resultatstyring* og *New Public Management*.

Spesielt to fagretninger ligger til grunn for denne oppgaven, og det er statsvitenskap og sosiologi. Når studieobjektene er offentlige organisasjoner, så vil naturlig nok disse to fagretningene utfylle hverandre. Av hva som angår mål- og resultatstyring, så omtales det i den statsvitenskapelige litteraturen. Denne omtalen påvirkes imidlertid av at mål- og resultatstyring ikke har fungert etter de forespeilede hensiktene i norsk forvaltning, noe som gir til dels negative konnotasjoner. For å unngå en ensidig statsvitenskapelig tilnærming til mål- og resultatstyring, har jeg benyttet litteratur fra managementtradisjonen. Her har jeg tatt utgangspunkt i boken *The Practice of Management* av Peter F. Drucker. Årsaken til at jeg har valgt denne boken, er fordi det var Drucker som først introduserte og teoretiserte mål- og senere resultatstyring. På bakgrunn av at denne boken ble forfattet i 1955, så hadde mål- og resultatstyring i utgangspunktet ikke noe med New Public Management å gjøre. Derfor har jeg knyttet mål- og resultatstyring oppimot New Public Management med utgangspunkt i boken *Reinventing Government* av David Osborne og Ted Gaebler. I denne sammenheng ble også boken *In Search of Excellence* av Tom Peters og Robert H. Waterman vurdert, men Osborne og Gaebler's bidrag har en tettere kopling til offentlig sektor. Denne boken er fundert i erfaringer fra den amerikanske forvaltningen, hvor alle styringsnivåer fra bydel til stat er representert. Denne litteraturen har jeg valgt, for å få bedre innblikk i argumentene til de aktørene som fremmet behovet for en markedsorientert reformering av

offentlig forvaltning. På den måten fikk jeg sett debatten rundt offentlig organisering fra to sider.

## **2.2 Teoretisk tilnærming**

Den teoretiske innfallsvinkelen er forankret i statsvitenskapen. Jeg har benyttet tre statsvitenskapelig organisasjonsperspektiver. Det første perspektivet, er det instrumentelle som fokuserer på de offentlige organisasjonenes formelle egenskaper. Kulturperspektivet ser på sin side på de uformelle normene og verdiene som preger forvaltningsorganisasjonene. Til slutt vil myteperspektivet ta høyde for den påvirkningskraften man finner i de institusjonelle omgivelsene (Christensen, Lægreid, Roness & Røvik, 2010:20-25). Ved at de tre perspektivene peker på ulike organisatoriske forklaringsfaktorer og således supplerer hverandre, så får man en mer omfattende forståelse av alle de ulike faktorene som har påvirket forholdet mellom mål- og resultatstyring og de tradisjonelle styringsprinsippene i norsk forvaltning. Et potensielt problem med å benytte alle perspektivene, er at det blir mange teoretiske elementer å forholde seg. Dette stiller igjen strenge krav til struktur. Jeg har løst dette problemet ved å dele opp analysekapitlene i innledende redegjørelser, før jeg har koplet elementer fra redegjørelsene oppimot de teoretiske perspektivene i egne underkapitler. Et annet problem med å benytte alle de teoretiske perspektivene, er at den analytiske tilnærmingen kan bli litt overfladisk og generell. Ved å bruke kun et perspektiv kunne man fått mer analytisk dybde på noen spesifikke områder. Dette ville imidlertid bidratt til en mer begrenset forståelse av alle de ulike faktorene som har påvirket forholdet mellom mål- og resultatstyring og de tradisjonelle styringsprinsippene.

## **2.3 Feltbeskrivelse**

Det feltet som skal beskrives er todelt. For det første skal jeg beskrive tre av de tradisjonelle styringsprinsippene som ligger til grunn for den offentlige virksomheten. I denne sammenheng har jeg valgt å konsentrere meg om prinsippene om flertallsstyre, partsstyre og fagstyre. Dette innebærer at prinsipper som rettssikkerhet, politiske friområder og sivile rettigheter ikke vil bli diskutert. Disse prinsippene utgjør selvsagt vesentlige rettesnorer for det politikere og forvaltningsansatte foretar seg på vegne av den norske stat. Årsaken til at jeg har ekskludert disse styringsprinsippene kan begrunnes med utgangspunkt i analytisk relevans. Prinsippene om rettssikkerhet og politiske friområder vil ikke i samme grad påvirkes av de strukturelle og administrative endringene som mål-

og resultatstyring innebærer. Det er derfor vanskeligere å knytte disse prinsippene opp imot implementeringen av mål- og resultatstyring og det tilhørende hensynet til effektivitet i norsk forvaltning. Et problem med å bare ta utgangspunkt i tre av de tradisjonelle styringsprinsippene, er imidlertid at noen relevante påvirkningsforhold potensielt vil bli oversett.

Den andre delen som skal beskrives er mål- og resultatstyring. Begrunnelsen for at dette styringsprinsippet ble valgt, er fordi mål- og resultatstyring var en av de første markedsorienterte reformene som ble introdusert i offentlig sektor. Det er i tillegg en av de reformene som har fått størst gjennomslag i forvaltningen, noe som kommer til uttrykk ved at mål- og resultatstyring ble nedfelt som hovedprinsipp i statens økonomiregelverk i 1997 (NOU 2003: 06). I tilknytning til mål- og resultatstyring, har jeg valgt å ta utgangspunkt i de komponentene som skal fremme effektivitet i organisasjoner. Disse komponentene har jeg avgrenset til å gjelde formuleringen av konkrete mål, resultatrapportering og resultatoppfølging (Drucker, 1989:124-133). Dermed formidles kun de instrumentelle egenskapene til denne styringsteknikken. Dette er en avgrensning jeg har gjort på bakgrunn av analytisk relevans. Poenget er at mål- og resultatstyring med sitt overordnede fokus på styrings- og kostnadseffektivitet, representerer en annen administrativ logikk enn den som tradisjonelt sett har kjennetegnet norsk forvaltning. I dette tilfellet er det kontrastene mellom to ulike administrative logikker som har blitt vektlagt, fordi det er disse kontrastene som best belyser utviklingen av mål- og resultatstyring i norsk forvaltning.

## **2.4 Byråkrati**

Underveis henvises det ved flere anledninger til byråkrati. Byråkrati brukes i denne sammenheng for å referere til debatten rundt offentlig organisering, samt at det er teoretisk relevant i forbindelse med det instrumentelle perspektiv. Min bruk av begrepet er verdinøytral. Jeg vil derfor ikke gå nærmere inn på hvordan denne organisasjonsformen påvirker effektiviteten i offentlig sektor. Dette er ikke fordi byråkratiet ikke er relevant, men på grunn av at dette er en omfattende diskusjon i seg selv. Hvis jeg skulle behandlet både mål- og resultatstyring og byråkratidebatten, så kunne fort viktige nyanser gått tapt. Jeg er imidlertid klar over at det tradisjonelle styringsgrunnlaget må sees i sammenheng med den byråkratiske organisasjonsform.



### **3. En offentlig organisasjonsteori**

#### **3.1 Innledning**

##### **3.1.1 Det teoretiske utgangspunktet**

En egen organisasjonsteoretisk tilnærming til offentlig sektor, tar utgangspunkt i at offentlige organisasjoner skiller seg fra private organisasjoner på noen grunnleggende områder (Allison, 1983:15-28; Christensen et.al, 2010:15). Utledet av dette, vil en av de mest fremtredende forskjellene være at offentlige organisasjoner er underlagt en folkevalgt ledelse, mens private organisasjoner primært må stå til ansvar for sine eiere (Christensen et.al, 2010:18). I tillegg vil offentlige organisasjoner være multifunksjonelle, i den forstand at de skal håndtere mange ulike og ofte inkonsistente interesser og mål samtidig. Til sammenligning vil private organisasjoner ofte operere ut ifra færre og mer konsistente mål, hvor det overordnende formålet lar seg enklere konkretisere som økonomisk fortjeneste (Christensen et.al, 2010:18-19; Røvik, 2008:176). For det tredje må offentlig sektor i noen tilfeller tilby goder og løse problemer som ikke lar seg håndtere ved hjelp av markedsmechanismene. Den markedskorrigerende rollen gjør seg gjeldene i spesielt tre tilfeller, og det er de tilfellene som omhandler offentlige goder, individuell inkompetanse og negative og positive eksternaliteter (Stiglitz & Walsh, 2002:232-238). På bakgrunn av dette vil offentlige organisasjoner skille seg fra private organisasjoner, ved at de ivaretar andre hensyn og utfyller andre roller i samfunnet (Allison, 1983:22-28; Christensen et.al, 2010:17-20). Disse skillelinjene danner også grunnlaget for en egen offentlig organisasjonsteori.

##### **3.1.2 De teoretiske implikasjonene**

Et viktig utgangspunkt for en offentlig organisasjonsteori, er at offentlig sektors virkemåte ikke kan vurderes uavhengig av den påvirkningskraften som de politiske organisasjonene og den offentlige politikken har på hverandre. Det dynamiske forholdet mellom disse to faktorene, vil ha betydning for den offentlige organisasjonsutformingen, innholdet i den offentlige politikken, arbeidet i forvaltningen og i siste instans for borgere og brukere (Christensen et.al, 2010:20). I denne sammenheng vil imidlertid de interne organisasjonsfaktorene, bare gi en begrenset forståelse for hva som kan påvirke offentlige organisasjoners virkemåte. Vel så viktig vil eksterne faktorer være. På bakgrunn av dette må en offentlig organisasjonsteori ta høyde for det gjensidige påvirkningsforholdet som eksisterer mellom offentlige organisasjoner og deres omgivelser. Poenget er at offentlige

organisasjoner på den ene siden vil tilpasse seg disse omgivelsene, samtidig som de vil påvirke dem både sosialt og politisk (Christensen et.al, 2010:21). I sum vil alle disse faktorene få stor betydning for organiseringen av offentlig sektor, hvor forvaltningsorganisasjonene som et resultat vil utvikle noen særegne organisatoriske trekk (Christensen et.al, 2010:11-29). Hensikten med en offentlig organisasjonsteori, er å ta høyde for det særegne.

### **3.1.3 Tre perspektiver på offentlig organisasjoner**

Den offentlige organisasjonsteorien som det her tas utgangspunkt i, er bygd opp rundt tre teoretiske perspektiver. Det være seg et instrumentelt perspektiv, et kulturperspektiv og et myteperspektiv (Christensen et.al, 2010:13). Disse perspektivene fokuserer på ulike aspekter ved offentlig organisasjoner. Et instrumentelt perspektiv har til hensikt å forklare elementer ved den formelle utformingen av offentlig sektor, samt den rasjonaliteten som ligger til grunn for de handlingsvalgene som foretas av de politiske aktørene og organisasjonene. Kulturperspektivet forklarer på sin side hvordan den etablerte organisasjonskulturen påvirker offentlige organisasjoners virkemåte, og hvilke føringer denne kulturen legger på de individuelle aktørene og de ulike forvaltningsorganene. Myteperspektivet retter fokuset mot forvaltningens omgivelser. Perspektivet har til hensikt å forklare hvordan offentlige organisasjoner påvirkes av de sosiale forventningene som vokser frem i omgivelsene, og hvilke implikasjoner dette får for den offentlige virksomheten (Christensen et.al, 2010:22-25)

På bakgrunn av de komplekse relasjonene og påvirkningsforholdene som offentlige organisasjoner inngår i, så vil det kunne være vanskelig å skille organisatoriske forklaringsfaktorer fra hverandre. De tre perspektivene vil i denne sammenheng supplere hverandre, ved at de fokuserer på ulike aspekter. Aspekter som hver for seg, men i enda større grad sammen, vil påvirke de offentlige organisasjonens virkemåte. For å forklare noe av den kompleksiteten som kjennetegner den offentlige sektor, må man derfor i studie av offentlige organisasjoner ta høyde for at et organisatorisk fenomen kan forklares med utgangspunkt i både formelle, uformelle og omgivelsesbaserte faktorer. På den måten kan de tre perspektivene øke den samlede forståelsen av de offentlige organisasjonens virkemåte.

Under vil det tre teoretiske perspektiv utdypes. Det vil først bli redegjort for det instrumentelle perspektiv, og de forklaringsfaktorene som berører de offentlige organisasjonens formelle egenskaper. Deretter vil de uformelle aspektene ved offentlig

organisering bli beskrevet ved hjelp av et kulturperspektiv. Med utgangspunkt i et myteperspektiv, vil det til slutt bli fokusert på den påvirkningskraften man finner i de offentlige organisasjonenes institusjonelle omgivelser.

## **3.2 Det instrumentelle perspektiv**

### **3.2.1 Innledning**

De fleste organisasjoner har det til felles at de er etablert og utformet med tanke på å løse ulike problemer og realisere fastsatte mål. Organisasjoner er dermed strukturelle arrangementer som skal kanalisere og koordinere organisasjonsmedlemmenes innsats, henimot en form for kollektiv problemløsning. På den måten kan organisasjoner brukes som instrumenter for effektiv målrealisering (Scott & Davis, 2007:35; Selznick, 1997:18-19). Et slikt syn på organisasjoner ligger til grunn for det som her kalles et instrumentelt perspektiv. Det instrumentelle perspektiv tar høyde for det formelle og strukturelle som kjennetegner offentlige organisasjoner, og hvordan disse organisasjonene igjen benyttes som instrumenter for å realisere kollektive mål på vegne av samfunnet (Christensen et.al, 2010:33-34).

### **3.2.2 Instrumentell rasjonalitet - det konsekvenslogiske valg**

En organisasjons rasjonalitet, kan i henhold til det instrumentelle perspektiv komme til uttrykk på to ulike måter. For det første kan rasjonaliteten løpe ut av organisasjonsstrukturen. I dette tilfellet kan organisasjonsstrukturen vurderes som et rasjonelt valgt virkemiddel for å oppnå et spesifisert mål, ved at den legger klare føringer for hvordan et mål kan og skal realiseres. Dermed velges en organisasjonsstruktur eller et sett av organisasjonskomponenter formålsrasjonelt, fordi de kalkulerte virkningene av denne strukturen eller disse komponentene samsvarer med det man ønsker å oppnå (Christensen et.al, 2010:33-37; Scott & Davis, 2007:35-36). En annen form for instrumentell rasjonalitet, knytter seg mer spesifikt til de beslutningene som foretas på vegne av organisasjonen.

Her kan rasjonaliteten forstås med utgangspunkt i hvordan organisasjoner eller organisasjonsmedlemmene, forsøker å realisere sine mål gjennom rasjonelle valg av handlingsalternativer. Ut ifra et instrumentelt perspektiv vil det rasjonelle valg skje på grunnlag av en konsekvenslogisk tilnærming til det målet organisasjonen eller organisasjonsmedlemmene har satt seg. En slik logikk dreier seg mer konkret om hvordan man vekter ulike handlingsalternativer ut ifra hvilke forespeilede konsekvenser de

respektive alternativene har. Et konsekvenslogisk handlingsvalg vil da innebære at man velger det alternativet som relativt til sine forespeilede konsekvenser, maksimerer graden av måloppnåelse. Denne handlingslogikken betegnes som formålsrasjonalitet, og baserer seg på beslutningsregelen om maksimering. De viktigste forutsetningene for å kunne fatte et fullstendig formålsrasjonelt handlingsvalg, er at man har klare og konsistente mål, utfyllende informasjon om handlingsalternativene og omfattende kunnskap om mål- og middelsammenhenger (Christensen et.al, 2010:33-36; March, 1991:97-98). Den fullstendige formålsrasjonalitet er imidlertid basert på forutsetninger som ikke alle organisasjoner og individer har mulighet til å oppfylle (Kahneman, 2011:411).

Mange offentlige organisasjoner er preget av mål- og middelkompleksitet, hvorpå det ofte vil være vanskelig å fastsette klare og konsistente mål. Noe av årsaken til at man i offentlig sektor vil kunne slite med å fastsette klare og konsistente mål, er fordi man må ivareta mange ulike interesser og hensyn samtidig (Christensen et.al, 2010:102-108). I svært mange tilfeller vil politiske saker eller politiske mål utarbeides i et minefelt av motstridende interesser, hvor berørte tilhengere og motstandere kjemper for å få sine interesser vektet og hørt. Dette innebærer at offentlige organisasjoner ofte arbeider ut ifra forutsetninger som både er vage, skiftende og komplekse (Christensen et.al, 2010:107-108). I dette tilfellet vil logikken om fullstendig formålsrasjonalitet gi begrenset forståelse for hva som styrer de forvaltningsansattes handlingsvalg. Når mål og midler er komplekse, og informasjonen og kunnskapen om ulike handlingsalternativer og konsekvenser er ufullstendig, så vil man handle ut ifra begrenset rasjonalitet. Da velges alternativer som er tilfredsstillende, men ikke nødvendigvis optimale. I stedet for å basere seg på handlingsregelen om maksimering, vil man basere seg på satisfisering (Christensen et.al, 2010:36). I de tilfeller hvor rasjonaliteten er begrenset på grunn av mangelfull kunnskap og informasjon, vil organisasjonsstrukturen i følge Herbert Simon forenkle handlingsgrunnlaget til de individuelle aktørene.

Den formelle organisasjon har blitt betegnet som et "*strukturelt uttrykk for rasjonell handling*" (Scott, 2008:21). Herbert Simon baserte seg på en lignende antakelse, når han begrunnet behovet for organisasjonsstruktur med utgangspunkt i individenes kognitive kapasitetsbegrensninger. Dermed utfordret Herbert Simon antakelsen om at individer til enhver tid har utfyllende kunnskap om alle tilgjengelige handlingsalternativer og deres konsekvenser. Med andre ord betvilte han menneskets reelle forutsetninger for å være fullstendig formålsrasjonelt (Christensen et.al, 2010:34; Peters, 2012:29; Scott, 2008:25). I følge Simon vil organisasjonsstrukturen bøte på menneskets kognitive



kapasitetsbegrensninger, ved at de formaliserte reglene, rutinene og prosedyrene forenkler handlingsgrunnlaget for organisasjonsmedlemmene. Selv om beslutningsatferden i dette tilfellet vil være bundet, så vil den likevel være rasjonell fordi organisasjonsstrukturen øker sannsynligheten for måloppnåelse. På bakgrunn av dette vil den administrative atferden være kjennetegnet av bundet rasjonalitet, ved at den formelle strukturen forsyner medlemmene med et mer konsistent handlingsgrunnlag (Scott, 2009:25-26).

### **3.2.3 Et perspektiv - To varianter**

Det finnes to ulike varianter av det instrumentelle perspektiv. På den ene siden har man det som kan kalles en hierarkisk variant, hvor organisasjonen betraktes som enhetlig. Ut ifra denne betraktningmåten vil målene og den innsikten ledelsen har i mål- og middelsammenhenger være av en helt avgjørende betydning for at organisasjonen effektivt skal kunne brukes som et instrument. Gjennom sin kunnskap og myndighet kan ledelsen foreta de styringsgrep som skal til, for at organisasjonen skal realisere de målene den har satt seg (Christensen et.al, 2010:34; Røvik, 2009:72).

På den andre siden finner man det som kalles en forhandlingsvariant av det instrumentelle perspektiv (Christensen et.al, 2010:34). I motsetning til den hierarkiske varianten, tar forhandlingsvarianten høyde for organisasjoner som er mindre samstemte og mer komplekse. Dette dreier seg om organisasjonene som består av mange ulike underenheter og roller, hvor hver av disse etterfølger til dels forskjellige mål og interesser. I slike organisasjoner må underenhetene akseptere forhandlinger og kompromisser, som mindre bestanddeler i et større organisatorisk hele (Christensen et.al, 2010:104). Begge disse variantene av det instrumentelle perspektiv vil være relevante i studie av en kompleks offentlig sektor, hvor man finner innslag av både hierarki og forhandling.

Uavhengig av hvilken av disse to variantene det tas utgangspunkt i, så dreier instrumentalitet seg i overordnet forstand om den formelle og strukturelle siden ved det å organisere. Det betyr mer konkret at formaliserte strukturer og regler er retningsgivende for det som skjer i en organisasjon. Når det kommer til en organisasjons formelle utforming og instrumentelle egenskaper, så kommer man ikke utenom idealbyråkratiet.

### **3.2.4 Formell organisering - Idealbyråkratiet**

Lenge var byråkratiet selve definisjonen på et rasjonelt og formalisert organisatorisk arrangement. Ved å strukturere en organisasjon i henhold til de byråkratiske styringsprinsipper, kunne man rasjonelt bruke organisasjonsstrukturen som et redskap til

å oppnå de fastsatte mål (Røvik, 2009:72). Gjennom formaliserte regler, fastsatte organisasjonsroller og beslutningsmyndighet betinget av hierarkiske posisjoner, var denne organisasjonsinnredningen et strukturelt uttrykk for hvem som kunne og skulle gjøre hva i en organisasjon (Christensen et.al, 2010:37; Thompson & McHugh, 2009:34-35). Den byråkratiske organisasjonsform var således et bevisst forsøk på å redusere usikkerhet gjennom en formalisert og forutsigbar organisasjonsutforming.

Den usikkerheten det her refereres til, er organisasjonsmedlemmenes potensielle tilbøyelighet til å ivareta snevre egeninteresser, noe som da vil kunne skje på bekostning av organisasjonens overordnede interesser og mål (Thompson & McHugh, 2009:37). For å løse dette problemet, vil en formell organisasjon ha det som kalles upersonlige rolleforventninger til sine medlemmer. De upersonlige rolleforventningene dreier seg om de formaliserte retningslinjene som er tilknyttet en gitt organisasjonsrolle. Spesifiserte stillingsinstrukser avgjør da hva et medlem kan og skal gjøre på vegne av organisasjonen (Christensen et.al, 2010:37). Dette betyr mer konkret at ansvarsområder og oppgaver følger de formelle rollene og posisjonene som løper ut av den hierarkiske organisasjonsstrukturen, og ikke de personlige egenskapene til organisasjonsmedlemmene som innehar de ulike rollene (Clegg et.al, 2009:101). Den formelle strukturen får også betydning for arbeidsfordelingen i organisasjonen.

### **3.2.5 Spesialisering og samordning**

Arbeidsfordelingen i en formell organisasjon, skjer som oftest med utgangspunkt i ulike prinsipper for spesialisering og samordning (Christensen et.al, 2010:37). Spesialisering og samordning regulerer forholdet mellom organisasjonsmedlemmer, enheter internt i organisasjonen, eller forholdet til organisasjoner og aktører i omgivelsene (Christensen et.al, 2010:37-38). Spesialiseringen og samordningen vil kunne være både vertikal og horisontal.

*Vertikal spesialisering* refererer til hvordan beslutningsmyndighet og ansvarsområder fordeles mellom ulike vertikale nivåer i et organisasjonshierarki. På den måten vil de interne organisasjonsforholdene reguleres av den hierarkiske over- og underordning som løper ut av den formelle organisasjonsstrukturen (Christensen et.al, 2010:38). Når det kommer til forholdet mellom ulike enheter på det samme strukturelle nivået, så reguleres det av den horisontale spesialiseringen. Den *horisontale spesialiseringen*, berører den arbeidsfordelingen som skjer på det samme hierarkiske eller strukturelle nivået i en organisasjon (Christensen et.al, 2010:38). I norsk forvaltning

kommer den horisontale spesialiseringen tydelig til uttrykk gjennom departementsordningen, hvor forvaltningsarbeidet fordeles mellom ulike spesialiserte departementer. Gjennom den strukturelle spesialiseringen, vil også organisasjoner ha et behov for samordning.

I vertikalt spesialiserte organisasjoner, vil man være helt avhengig av at det som skjer på de ulike hierarkiske eller vertikale nivåene samordnes. I denne organisasjonen vil man derfor også finne prinsipper for *vertikal samordning* (Christensen et.al, 2010:38). I offentlig sektor kommer dette blant annet til uttrykk ved at statsrådene må stå til ansvar overfor Stortinget, for det som skjer i deres respektive departementer og underliggende enheter. Denne formen for vertikal samordning kommer til uttrykk som prinsippet om ministerstyre (Christensen et.al, 2005:120-130). *Horisontal samordning* vil på den andre siden berøre hvordan interesser og arbeidsoppgaver samordnes på det samme strukturelle nivået, og da mellom de ulike enhetene eller sektorene som ligger til grunn for den horisontale spesialiseringen. Når regjeringen arbeider som et kollegium, vil det kunne være et uttrykk for horisontal samordning (Christensen et.al, 2010:39). De ulike innslagene av vertikale og horisontale organisasjonsbindinger, vil igjen gi seg utslag i ulike organisasjonsstrukturer.

Organisasjon som har mange ulike arbeidsoppgaver og mål, og som et resultat av dette har et stort innslag av både vertikale og horisontale koblinger, vil ofte ha det som kan kalles en *kompleks struktur*. Nettopp denne kompleksiteten vil ofte kunne kjennetegne offentlige organisasjoner (Christensen et.al, 2010:40,107). I kontrast til dette, finner man organisasjoner som enten har enkel eller flat struktur. *Enkel struktur* refererer til en organisasjonsutforming som har færre vertikale nivåer, og i tillegg få underenheter på hvert av disse nivåene. En *flat struktur* har ingen vertikal dybde, og arbeidsfordelingen vil utelukkende være basert på prinsipper for horisontal spesialisering og samordning (Christensen et.al, 2010:37-41). Enkle og flate strukturer vil sannsynligvis være vanligere i organisasjoner som ikke er preget av den mål- og middelkompleksiteten som det ble referert til innledningsvis.

Ut ifra et instrumentelt syn vil rasjonalisering være det som begrunner etableringen og utformingen av en organisasjon. Det er på den måten organisasjoner kan være et materialisert uttrykk for en kollektivt ordnet rasjonalitet og intensjonalitet (Røvik, 2008:72). Med utgangspunkt i dette kan spesialisering og samordning vurderes som en måte å rasjonalisere en organisasjon på, gjennom strukturelle tilpasninger til den oppgavemengden og de målene man står overfor. Den vertikale og horisontale

spesialiseringen vil videre kunne påvirkes av om organisasjonen er sentralisert eller desentralisert.

### **3.2.6 Sentraliserte og desentraliserte organisasjoner**

Sentralisering og desentralisering settes som oftest i sammenheng med fordelingen av beslutningsmyndighet i en organisasjon. I sentraliserte organisasjoner vil de viktigste beslutningene fattes høyt oppe i organisasjonshierarkiet. Desentralisering vil på sin side innebære at beslutningsmyndighet overføres fra et høyere hierarkisk nivå til avdelinger og etater som befinner seg på et lavere hierarkisk nivå i organisasjonen (Christensen et.al, 2010:41). Med utgangspunkt i et instrumentelt perspektiv, så kan både sentraliserte og desentraliserte trekk vurderes som et tilsiktet resultat av en rasjonelt valgt organisasjonsutforming. Den desentraliseringen og dereguleringen som skjedde gjennom den strukturelle fristillingen i staten på 1990-tallet, tjener som et godt eksempel på en rasjonelt begrunnet strukturendring. Når staten gjennom denne fristillingen endret tilknytningsform til flere av de statlige foretakene, så fikk også disse foretakene større autonomi til å etterfølge mer profittbaserte motiver. Den strukturelle fristillingen ble rasjonelt og instrumentelt begrunnet ut ifra hensynet til kostnadseffektivitet (Christensen et.al, 2005:105-106; Røvik, 2008:163-166). Mens det instrumentelle perspektiv begrenser seg til å fokusere på de formelle og strukturelle aspektene ved organisasjoner, så tar kulturperspektivet på sin side høyde for de uformelle normene og verdiene som også påvirker offentlige organisasjoners virkemåte.

## **3.3 Kulturperspektivet**

### **3.3.1 Innledning**

Med utgangspunkt i et kulturperspektiv, så vil man være opptatt av de uformelle normene og verdiene som påvirker offentlige organisasjoners virkemåte. Som Philip Selznick understreket, så er en organisasjon en gruppe levende mennesker som ikke bare kan defineres ut ifra formelt fastsatte roller og regler (1997:20). De er med andre ord også sosiale systemer, som påvirkes av uformelle normer og verdier. Dette betyr ikke at de uformelle normene og verdiene eksisterer uavhengig av de formelle komponentene i en organisasjon. I kombinasjon med det formelle, så vil de uformelle normene og verdiene kunne bidra til at en organisasjon utvikler en egen organisatorisk identitet (Scott, 2008:22). Denne identiteten kan mer konkret forstås som organisasjonskultur, og vil som en genetisk kode gi organisasjonen et distinkt særpreg. Derfor kan man også si at

organisasjonskultur er noe som skiller organisasjoner fra hverandre, og som således bidrar til at organisasjonslandskapet er preget av ulikhet og unikheter (Martin, 2002:56). Når man betrakter en organisasjon med utgangspunkt i et kulturperspektiv, vil man se på hvordan en særegen organisasjonskultur påvirker og betinger organisasjonens virkemåte. Kultur er det som i denne sammenheng skiller en institusjon fra en organisasjon.

### **3.3.2 Den organiske institusjon**

Mens den instrumentelle organisasjon ofte knyttes opp imot noe verktøylignende og mekanisk, har den institusjonelle organisasjon blitt betegnet som noe sjelfullt og organisk (Christensen et.al, 2010:54; Scott, 2008:21). Det var på bakgrunn av dette metaforiske skillet, at Philip Selznick teoretiserte forskjellene mellom en organisasjon og en institusjon. I henhold til Selznick var dermed en organisasjon et uttrykk for det formelle og strukturelle, mens en institusjon i tillegg var uttrykk for noe verdibærende og kultivert som var fylt av sosialt liv. En institusjon fremstår på bakgrunn av dette som en verdiutviklet organisasjon, noe Selznick også understreket da han beskrev institusjonalisering som: "*To infuse with value beyond the technical requirements of the task at hand*" (1997:26). Institusjonalisering refererer til hvordan de uformelle normene og verdiene gradvis vokser frem, som et resultat av at organisasjonen tilpasser seg indre og ytre press (Selznick, 1997:20).

### **3.3.3 Den evolusjonære institusjonaliseringen**

Metaforen organisk gir et godt bilde på hvordan de uformelle normene og verdiene gradvis vokser frem, gjennom noe som fortøner seg som en evolusjonær prosess (Christensen et.al, 2010:59). Det at en institusjon utvikler et distinkt særpreg gjennom de uformelle normene og verdiene, er sjelden et resultat av veloverveide valg. Institusjonaliseringsprosesser kan snarere forstås som uintenterte og uplanlagte (Christensen et.al, 2010:59). Grunnen til at disse prosessene kan forstås som uintenterte og uplanlagte, er fordi de uformelle normene og verdiene vokser frem som et resultat av at institusjonen gradvis tilpasser seg indre og ytre press. På denne måten er institusjoner adaptive sosiale systemer som påvirkes av eksterne, så vel som interne sosiale krefter (Peters, 2012:27; Selznick, 1997:23). Det eksterne presset finner man som oftest i organisasjonens nære handlingsmiljø, hvor noen sentrale aktører og organisasjoner må antas å ha stor påvirkning på en organisasjons institusjonelle utvikling. Av hva som angår indre press, ligger det en erkjennelse av den verdimeslige og normative påvirkningskraften organisasjonsmedlemmene vil ha. På den måten vil

institusjonaliseringsprosessen påvirkes av de verdiene og normene som ulike aktører tar med seg inn i organisasjonen (Christensen et.al, 2010:59; Selznick, 1997:20). Gjennom den gradvise tilpasningen til eksterne og interne sosiale krefter, så kan en institusjon bli forstått som en sosialt konstruert realitet (Berger & Luckman, 1992:78). Mens dette belyser hvordan eksterne og interne aktører kan påvirke institusjonaliseringsprosessen, så vil også organisasjonskulturen kunne påvirke og forme de aktørene som rekrutteres inn i den aktuelle institusjonen.

### **3.3.4 Sosialisering - Kulturens integrerende krefter**

Sosialisering refererer i denne sammenheng til hvordan organisasjonsmedlemmene integreres inn i sine institusjonelle roller, ved at de tilpasser seg de kulturelle normene. Dette kan skje ved at organisasjonen aktivt forsøker å få nye medlemmer til å tilpasse seg den rådende organisasjonskulturen (Christensen et.al, 2010:56). I sentralforvaltningen er det ikke uvanlig at man benytter sosialisering som en integreringsmekanisme, på en slik måte at de individuelle bakgrunnsfaktorene nedtones til fordel for den rådende kulturen. Sosialisering vil være av særlig betydning når de individuelle bakgrunnsfaktorene representerer normer og verdier som står i et konkurrerende forhold til de normene og verdiene som fremholdes som sentrale i det aktuelle forvaltningsorganet (Christensen et.al, 2010:56; Christensen et.al, 2005:83). I noen tilfeller vil sosialisering prosessen fortone seg som mindre problematisk, fordi de blivende organisasjonsmedlemmene er presosialisert. Presosialisering vil ofte kunne skje gjennom utdanning eller annen relevant erfaring, ved at rekruttene allerede har blitt introdusert for flere av de uformelle normene og verdiene som ligger til grunn for den aktuelle organisasjonskulturen (Christensen et.al, 2010:56). Gjennom sosialisering vil også organisasjonsmedlemmene kunne tilpasse seg organisasjonskulturen på en slik måte at de uformelle normene og verdiene blir de primære beslutningsreglene for deres handlingsvalg.

### **3.3.5 Logikken om det kulturelt passende**

I de uformelle normene og verdiene som danner utgangspunktet for en distinkt organisasjonskultur, finner man også institusjonaliserte forventninger til hvordan organisasjonsmedlemmene skal opptre på vegne av institusjonen. Disse forventningene kan mer eksplisitt knyttes oppimot hvilke beslutningsregler medlemmene benytter seg av når de foretar organisasjonsrelaterte handlingsvalg. Med utgangspunkt i et kulturperspektiv, så vil man i offentlige organisasjoner kunne finne en annen handlingslogikk enn den instrumentelle og formålsrasjonelle som det ble redegjort for i

forrige kapittel. I den institusjonelle teorien kaller man denne handlingslogikken for "a logic of appropriateness", eller logikken om det kulturelt passende (Christensen et.al, 2010:54-57; March, 1991:105; Peters, 2012:29-34).

De aller fleste individer har flere delstatuser, i den forstand at de på en og samme gang inngår i flere komplekse relasjoner med ulike aktører og institusjoner (Peters, 2012:26). I en offentlig organisasjon vil medlemmene på den ene siden være ansatte som ivaretar de profesjonelle hensynene i utøvelsen av sitt offentlige virke, mens de samtidig utfyller rollen som mor eller far i den private sfære. Disse ulike delstatusene, vil derfor kunne innebære at de individuelle aktørene i noen tilfeller må velge mellom konkurrerende institusjonelle lojaliteter (Peters, 2012:26 ). Logikken om det kulturelt passende dreier seg nettopp om å kjenne sin institusjonelle rolle og at man i utøvelsen av denne, forsaker sosiale bakgrunnsfaktorer og individuelle nyttebetraktninger til fordel for sin institusjons kulturelle normer.

Når organisasjonsmedlemmene handler ut ifra logikken om det kulturelt passende, så innebærer det at de bruker de uformelle normene som handlingsregler, for å matche ulike situasjoner og spesifikke kulturelle identiteter. Dette innebærer i første omgang at medlemmene må gjenkjenne og definere den situasjonen, eller det organisasjonsrelaterte problemet de konfronteres med. Medlemmene må deretter avklare sin institusjonelle identitet, og i hvilken grad denne identiteten er konsistent med den kulturelle identiteten som er viktig for institusjonen som helhet. Til slutt må organisasjonsmedlemmene avgjøre hva som forventes av dem og deres institusjon i den situasjonen de befinner seg. Her vil medlemmene med utgangspunkt i institusjonens kulturelle normer finne den handlingsregelen som skal koble situasjon og identitet (Christensen et.al, 2010:54; March, 1991:105). Å løse et problem med utgangspunkt i denne handlingslogikken vil innebære at man bruker de kulturelle normene som beslutningsregler, for så å foreta handlingsvalg som er i overensstemmelse med institusjonens kulturelle profil.

En handlingslogikk som er styrt av hva som anses for å være kulturelt passende vil dermed betinges av de kulturelle normene som er sentrale for institusjonen som helhet, og ikke de individuelle aktørenes rasjonelle overveielse av mål- og middelsammenhenger. En slik handlingslogikk går da på akkord med de teoretiske forutsetningene for instrumentell formålsrasjonalitet, fordi handlingsvalgene ikke foretas på grunnlag av rasjonell kalkulasjon av fremtidige konsekvenser, men snarere på grunnlag av de kulturelle normene som preger den aktuelle institusjonen (March, 1991:105; Peters, 2012:26). I de tilfellene hvor organisasjonsmedlemmenes handlingsvalg er styrt av de

institusjonelle normene, så vil beslutningsatferden være intensjonell men ikke nødvendigvis viljestyrt (Peters, 2012:31).

Hvis man som forvaltningsansatt forsaker sine private interesser til fordel for organisasjonens uformelle normer og verdier og således gjør logikken om det kulturelt passende til maksime for sine handlinger, så vil man ha det Stephen Krasner kaller vertikal institusjonell dybde (1988:74-77). Dette betyr at man føler en sterk tilhørighet til organisasjonskulturen, i den forstand at man lar organisasjonskulturen være den primære rettesnor for det man gjør på vegne av institusjonen (Christensen et.al, 2010:57). Hvis man i tillegg føler at de arbeidsoppgaven man utfører er sentrale og således en integrert del av et større institusjonelt hele, så vil dette også kunne bidra til en følelse av mening som gir seg utslag i det Krasner begrepsfester som horisontal institusjonell bredde (1988:74-77). Et sterkt innslag av vertikal institusjonell dybde og horisontal institusjonell bredde, kan derfor være et tegn på at de forvaltningsansatte har internalisert organisasjonskulturen. De er med andre ord besjelet av kulturen (Christensen et.al, 2010:57). Medlemmenes kulturelle hengivenhet, er imidlertid bare en av flere faktorer som kan forklare sterke institusjonelle trekk. En annen forklaringsfaktor ligger i hvordan de kulturelle normene har blitt utviklet, forvaltet og beskyttet gjennom årenes løp. På grunnlag av dette vil sterke institusjonelle trekk kunne lede til det som innenfor den institusjonelle teorien kalles sti-avhengighet.

### **3.3.6 Den sti-avhengige institusjon**

"Institusjoner har alltid en historie som de er produkter av" (Berger & Luckman, 1992:73). Et kulturperspektiv vil også kunne betrakte hvordan en organisasjonskultur har vokst seg sterk gjennom et historisk utviklingsforløp. Antakelsen er at de uformelle normene og verdiene ikke kan vurderes uavhengig av deres historiske opprinnelse (Berger & Luckman, 1992:71-74). De uformelle normene og verdiene, og derav organisasjonskulturen, er i denne forstand noe som forbinder nåtid og fortid. Dette betyr mer konkret at den kulturen som preger en institusjon i dag, er et resultat av de kulturelle normene som påvirket institusjonen i dens formative år. Gjennom det historiske utviklingsforløpet, utkrystalliseres noen normer og verdier som reproduseres og forsterkes som institusjonelle rettesnorer fra en epoke til en annen epoke. Disse normene og verdiene utvikles, forvaltes og beskyttes gjennom institusjonens historiske eksistens, og blir dermed manifestasjoner på organisasjonens kulturelle identitet (Christensen et.al,



2010:62-63; Peters, 2012:70-89). Det at en institusjon har utviklet sterke institusjonelle trekk, kan også gi seg utslag i sti-avhengighet.

Sti-avhengighet refererer til hvordan en institusjon vil ha problemer med å endre seg, fordi den i møte med usikkerhet vil støtte seg på den tryggheten den finner i sin kulturelle identitet. Med utgangspunkt i dette vil derfor institusjoner kunne oppfattes som sti-avhengige, ved at de følger institusjonelt befestede og velkjente stier når de står overfor organisatoriske veivalg. De kulturelle normene som var sentrale i organisasjonens formative år, vil dermed være sentrale rettesnorer for de retningsvalgene en institusjon foretar i løpet av sin levetid. Med utgangspunkt i dette vil en institusjon kunne forstås som en kontinuitetsbærer, som ofte vil fremstå som forholdsvis endringsresistent. En institusjon kan derfor bli ansett for å være lite fleksibel, noe som vil kunne være et problem hvis avstanden mellom den interne kulturen og de eksterne omgivelsene blir for stor (Christensen et.al, 2010:62-64, Mahoney & Thelen, 2010:4).

Når det kommer til debatten rundt offentlig organisering, så vil et begrep som sti-avhengighet kunne bidra til forståelse for hvorfor offentlige forvaltningsorganer potensielt sliter med å omstille seg raskt til nye forventninger og krav. Det kan for eksempel være snakk om en form for omstilling som bryter med den institusjonelle måten å utføre forvaltningsarbeid på, hvor den tilvendte praksis representerer en form for sti-avhengighet. Denne sti-avhengigheten settes ytterligere på prøve når offentlige institusjoner i tiltakende grad, konfronteres med sosialt skapte normer for hvordan de bør være utformet. Disse normene som man finner i de institusjonelle omgivelsene og som ofte impliserer endring, vil derfor kunne være en trussel mot den eksisterende organisasjonskulturen. For å se nærmere på dette, trenger vi imidlertid hjelp fra et myteperspektiv.

### **3.4 Myteperspektivet**

#### **3.4.1 Innledning**

Mens kulturperspektivet fokuserer på de uformelle normene og verdiene som vokser frem innenfor rammen av de organisatoriske grensene, retter myteperspektivet oppmerksomheten mot de sosialt skapte normene man finner utenfor disse grensene. Myteperspektivet tar således høyde for den påvirkningskraften man finner i organisasjonenes institusjonelle omgivelser. Poenget er at organisasjoner i møte med disse omgivelsene, vil konfronteres med og påvirkes av sosialt skapte normer for hvordan de bør være utformet. Disse normene for organisasjonsutforming kan kalles myter, og i

realiteten vil disse mytene ofte materialiseres som organisasjonsoppskrifter. Myteperspektivet fokuserer følgelig på hvordan organisasjoner i jakt på effektivitet og legitimitet, tilpasser seg de institusjonelle omgivelsenes normer gjennom adopsjon av organisasjonsoppskrifter (Christensen et.al, 2010:75; Scott, 2008:151-153). I studiet av offentlige organisasjoner har dette med myter fått økt oppmerksomhet som et resultat av New Public Management. Etter sin fremvekst på slutten av 1970-tallet, ble disse organisasjonsoppskriftene dominerende i reformeringen av offentlig forvaltning. Det at noen bestemte myter vokser frem og blir dominerende organisasjonsoppskrifter for en periode, henger sammen med måten de blir rasjonalisert og institusjonalisert i omgivelsene på.

### **3.4.2 Rasjonaliserte myter og institusjonelle elementer**

Det som kjennetegner dominerende organisasjonsoppskrifter, er at de er rasjonelt begrunnet og institusjonelt forankret i omgivelsene. På den måten blir de også rasjonaliserte myter og institusjonelle elementer (Rowan & Meyer, 1977:340; Zucker, 2012:449-453). En rasjonalisert myte vokser frem som et resultat av at det skapes en vitenskapelig begrunnet overbevisning om at den aktuelle myten er det mest effektive virkemiddel for å realisere bestemte organisatoriske mål. Når myten i tillegg forankrer seg i omgivelsene og følgelig tas for gitt som den beste og mest effektive måten å organisere på, så er myten også institusjonalisert i disse omgivelsene. Dermed vil den rasjonaliserte myten bli et institusjonelt element (Rowan & Meyer, 1977:340). På den måten selvfølgeliggjøres og legitimeres oppskriften, og kan derfor fremstå som en selvskreven referanse for organisasjonsutforming. Levetiden til en rasjonalisert og institusjonalisert organisasjonsoppskrift vil imidlertid variere.

Det som i en periode regnes for å være den mest effektive og moderne måten å organisere på, vil i neste omgang kunne forkastes til fordel for nye og enda mer tidsriktige organisasjonsoppskrifter. På denne måten kan myter eller organisasjonsoppskrifter fremstå som moter. Ved å betegne disse mytene som moter, så kan man trekke opp klare paralleller til moderne forbruksvaner (Christensen et.al, 2010:76). For å være tidsriktig og moderne må en organisasjon holde seg oppdatert på hva som til enhver tid er på moten. Når flere land reformerte sine forvaltningsapparater i tråd med New Public Management på 1980-tallet, så tjener det som eksempel på hvordan noen land kom til å etterfølge sin tids organisasjonsmote. Organisasjoner blir dermed eksponert for skiftende organiseringstrender, og om ikke moteslaver, så i hvert fall motefokusert. Det å bli

oppfattet som moderne og tidsriktige, henger sammen med organisasjonenes behov for legitimitet i omgivelsene (Scott, 2008:59).

I tilknytning til organisasjoner, kan myter fortolkes på to ulike måter. På den ene siden kan de fortolkes som symboler. Populære myter kan nemlig ha en potensielt sterk symbolsk kraft, ved at de er et uttrykk for modernitet og fornyelse (Christensen et.al, 2010:76-77). Fortolket på denne måten, vil den symbolske kraften kunne brukes som et ledd i det å skaffe seg legitimitet i omgivelsene. I det offentlige kommer dette til uttrykk, ved at offentlige organisasjoner har blitt mer ekspressive i sin kontakt med omgivelsene. På den måten utgjør den symbolske siden ved deres virksomhet et vesentlig element i omdømmebyggingen (Christensen et.al, 2010:77-78). På den andre siden kan de fortolkes instrumentelt, hvor de anses for å være rasjonelle instrumenter for effektiv måloppnåelse. Uavhengig av om de fortolkes på bakgrunn av sine symbolske krefter eller sine instrumentelle lovnader, så vil myter som moter kunne ha den effekten at mange organisasjoner adopterer og benytter dem samtidig. En sentral antakelse er derfor at organisasjoner gjennom å benytte de samme mytene, også vil utvikle likhetstrekk.

Mens kulturperspektivet understreker det unike som skiller organisasjoner fra hverandre, så åpner myteperspektivet for en annen forståelse. Antakelsen er at organisasjoner vil utvikle noen helt grunnleggende likhetstrekk, ved at de etterlever de samme modernitetsnormene som finnes i deres institusjonelle omgivelser. Dette gir seg utslag i at man får et organisasjonslandskap preget av strukturell likhet, eller det som på fagspråket betegnes som isomorfi. Isomorfi oppstår når organisasjoner som befinner seg i kravstore institusjonelle omgivelser, vil sikre sin legitimitet og overlevelse gjennom å erverve disse omgivelsenes sosiale normer (Rowan & Meyer, 1977:352; Scott, 2008:151-153). Ved at flere organisasjoner erverver disse normene, vil man følgelig få et organisasjonslandskap kjennetegnet av større konformitet. Sett i lys av dette, vil en potensiell effekt av New Public Management kunne være økt strukturell isomorfi på tvers av det internasjonale forvaltningslandskapet. Likhet vil også være en forutsetning for at myter skal kunne spres.

### **3.4.3 Systemidentitet**

En helt grunnleggende forutsetning for at organisasjonsoppskrifter skal kunne spres til mange ulike organisasjoner, er at organisasjonene primært vurderes ut ifra de strukturelle likhetene de har som formelle organisatoriske arrangementer (Røvik, 2009:267). I denne antakelsen ligger det en forståelse av at alle organisasjoner har mange av de samme

strukturelle komponentene i form av mål, ledelse og formell struktur. På bakgrunn av disse fellesnevnerne vil alle organisasjoner som instrumenter ha det til felles, at de er strukturelle arrangementer som er rette henimot effektiv måloppnåelse. Dermed vil alle formelle organisasjoner ha en felles systemidentitet (Christensen et.al, 2010:86). Ved å fremheve de elementære likhetstrekkene, så finnes det heller ingen åpenbare grunner til at ulike organisasjoner ikke kan benytte seg av de samme strukturelle komponentene i utformingen av organisasjonen.

Med utgangspunkt i den formelle systemidentiteten, vil en oppskrift som berører den formelle og strukturelle siden ved det å organisere kunne ha universell gyldighet. Sånn sett, vil det heller ikke spille noen vesentlig rolle om organisasjonen er offentlig eller privat. Gjennom å tilhøre den samme systemtypen, kunne offentlige organisasjoner på slutten av 1970-tallet bli arenaer for adoptering og implementering av organisasjonsoppskrifter som hadde sitt utspring i private organisasjoner. Et vesentlig kjennetegn ved de mest populære organisasjonsoppskriftene, er at de fremstår som universalløsninger på organisatoriske problemer (Christensen et.al, 2010:87). For at en organisasjonsoppskrift skal kunne figurere som et universalmiddel, må den dekontekstualiseres.

#### **3.4.4 Fra praksis til ideer - Dekontekstualisering**

Dekontekstualisering refererer i denne sammenheng til hvordan man kan oversette og språksette en spesifikk organisasjonspraksis til en generell organisasjonsoppskrift, med den hensikt å overføre denne oppskriften til andre organisasjoner (Røvik, 2009:260). På den måten går man fra å ha en kontekstualisert praksis til å få en dekontekstualisert organisasjonsoppskrift. Det er først når oppskriften er dekontekstualisert, at den vil kunne fungere som et universalmiddel mot organisatoriske sykdomstrekk (Christensen et.al, 2010:87). Oversettelsen og overføringen av universelle organisasjonsoppskrifter, er i dag underbygget av en egen industri som synes å tilta i både omfang og styrke.

I løpet av de siste 30 årene har man sett fremveksten av det Kjell Arne Røvik kaller en dekontekstualiseringsindustri, noe som innebærer at det har blitt etablert en egen industri for produksjon og omsetning av organisasjonsoppskrifter (2009:260). I spissen for denne industrien finner man en rekke aktører med global rekkevidde. Det er da snakk om store multinasjonale selskaper, en rekke internasjonale organisasjoner, utdanningsinstitusjoner og konsulentselskaper som produserer, legitimerer og sprer universelle løsninger på organisatoriske problemer (Christensen et.al, 2010:83, Røvik,

2009:161-170). Mens denne industrien muliggjør og legitimerer bruken av spesifikke organisasjonsoppskrifter, så er det andre mekanismer som til syvende og sist bidrar til at organisasjoner adopterer myter.

### **3.4.5 Årsaker til adoptering**

Det kan være flere årsaker til at organisasjoner erverver de institusjonelle omgivelsenes sosiale normer. Her kan det mer konkret refereres til tre sentrale årsaker til isomorfi, eller adoptering av myter. For det første kan adopteringen skje på grunnlag av tvang. *Tvangsmessig adoptering* kan vurderes som et resultat av det formelle og uformelle presset som organisasjoner utsettes for. Dette presset kan stamme fra andre organisasjoner, eller løpe ut av de kulturelle forventningene som eksisterer i det samfunnet organisasjonen er en del av (Christensen et.al, 2010: 91; Powell & DiMaggio, 1983:150). Da de norske forvaltningsorganisasjonene i 1987 ble pålagt å innføre mål- og resultatstyring innen utgangen av 1990, så tjener det som et eksempel på tvangsmessig adopsjon (NOU 2003:06).

For det andre kan adopteringen være *normativt basert*. Denne formen for adoptering, løper ut av den normative påvirkningskraften noen aktører eller faggrupper har på bestemte organisasjoner. Her henvises det til de faglige normene og den kunnskapen som disse aktørene eller gruppene tar med seg inn i en organisasjon, og hvordan dette i siste instans kan påvirke profesjonaliseringen og utformingen av organisasjonen. Et slikt normativ basert adopteringsgrunnlag, vil kunne forklares med utgangspunkt i disse aktørenes formelle utdanning eller deres tilhørighet til profesjonelle nettverk (Christensen et.al, 2010, 2010:91; Powell & DiMaggio, 1983:152).

Som en siste årsak til adopsjon, finner man det som kalles *mimetisk adoptering*. Grunnlaget for adoptering, utgjøres her av usikkerhet. Når en organisasjon står overfor et problem og tilhørende usikkerhet, så vil man gjennom å etterligne andre organisasjoners praksis kunne finne en rimelig løsning på problemet (Christensen et.al: 91; Powell & DiMaggio, 1983:151). Selv om en organisasjon adopterer en organisasjonsoppskrift, så er ikke det ensbetydende med at den vil få praktiske virkninger.

### **3.4.6 Fra ideer til praksis - Kontekstualisering**

Veien fra organisasjonside til organisasjonspraksis er langt fra selvskreven, og i realiteten vil man kunne finne mange ulike scenarioer for implementering av myter. Her åpnes det i første omgang for tre ulike scenarioer, hvorav det første kan omtales som *rask tilkøpling*. Her vil veien fra adopsjon til implementering være kort, noe som vil innebære at myten

raskt vil få praktiske virkninger i den aktuelle organisasjonen (Christensen et.al, 2010:91). Et annet potensielt utfall, vil kunne være *frastøting*. I de tilfeller hvor en organisasjonsoppskrift ikke er kompatibel med den eksisterende organisasjonskulturen eller praksisen, så vil man kunne oppleve at oppskriften frastøtes (Christensen et.al, 2010:92). Som et tredje scenario finner man det som kan kalles *frikopling*. I de tilfellene hvor en organisasjonsoppskrift ikke harmoniserer med den eksisterende kulturen og praksisen, så vil en organisasjonen likevel kunne etterleve omgivelsenes modernitetsnormer ved å frikople prat fra praksis. Dermed trenger heller ikke myten å få noen praktiske virkninger. Det er denne frikoplingen, eller inkonsistensen mellom ideologi og handling, Nils Brunsson kaller "hykleri" (2006:28-31). Frikopling kan derfor sees i lys av organisasjonens behov for legitimitet. Et problem med disse teoriene, er at de mangler begreper om tid. Derfor tar de heller ikke tilstrekkelig høyde for de mer langsiktige effektene av adopterings- og implementeringsprosesser (Christensen et.al, 2010:93). Av hva som angår langsiktige effekter, vil derfor *virusteorien* og *oversettelsesteorien* være til hjelp.

Virusteorien åpner man for at en myte ikke nødvendigvis vil ha de største kortsiktige virkningene, men at dette kan endre seg over tid. Her er antakelsen at myter vil kunne få senvirkninger, gjennom en form for språksmitte. Poenget er at populære organisasjonsoppskrifter er godt språksatte ideer, noe som innebærer at de bringer med seg et sett av konseptuelle ord og begreper. Virusteorien tar høyde for at disse ordene og begrepene etter en lengre inkubasjonstid, vil kunne påvirke organisasjonens praksis og kultur. I offentlig sektor kan man se den begrepsmessige påvirkningen New Public Management har hatt, ved at det fremdeles refereres til begrepene effektivitet og produktivitet. Mens virusteorien fokuserer på hva oppskriften over tid kan gjøre med organisasjonen, er *oversettelsesteorien* mer opptatt av hva organisasjonen kan gjøre med oppskriften (Christensen et.al, 2010:92-95). Det er slik at når oppskriftene settes inn i en ny organisatorisk kontekst, så vil de bli fortolket, oversatt og potensielt omformet. Dette åpner for lokale variasjoner. For det første vil oversettelse kunne skje gjennom *kopiering*, noe som innebærer at den opprinnelige organisasjonsoppskriften adopteres og implementeres ut ifra sin autentiske helhet. En annen mulighet er *delvis imitering*, hvor organisasjonen benytter enkelte oppskriftselementer og utelater andre. Delvis imitering kan også skje gjennom en form for *kombinering*. Ved å kombinere ulike oppskrifter, vil man kunne lage en mer brukertilpasset løsning for sin organisasjon. Dette kan skje ved at organisasjonen henter elementer fra ulike oppskrifter, og på bakgrunn av dette lager en

hybrid versjon til eget bruk. Som et siste utfall, finner man det som kan fortone seg som *radikal omforming*. I dette tilfellet vil organisasjonen foreta så mange lokale tilpasninger og endringer, at det endelige resultatet fremstår som en innovasjon (Christensen et.al, 2010:93-95; Røvik, 2009:305-318).

I studie av offentlige organisasjoner, vil et myteperspektiv ta høyde for de symbolske sidene ved offentlig politikk og organisering. Disse sidene aktualiseres i møte med kravstore omgivelser, hvor forvaltningsansatte og politikere må spille på symbolske strenger i jakten på legitimitet. I tillegg vil et myteperspektiv kunne benyttes til å se på den påvirkningen New Public Managment har hatt på utformingen av offentlig sektor i løpet av de siste 25 årene. De organisatoriske implikasjonene av denne påvirkningen, kommer blant annet til uttrykk ved at de moderne prinsippene om mål- og resultatstyring har utfordret noen av de tradisjonelle styringsprinsippene som ligger til grunn for den norske forvaltningsvirksomheten (Christensen et.al, 2005:67).





## **4. De tradisjonelle styringsprinsippene**

### **4.1 Innledning**

Den norske stat har som organisasjon, et helt særegent virksomhetsgrunnlag. I motsetning til de fleste andre organisasjoner er den inklusiv, samt at medlemskap ikke er frivillig. Som en inklusiv organisasjon, vil staten inkludere alle statsborgere. Statsborgerskap er det som igjen definerer medlemskapet, og er noe man fra fødselen av ikke vil kunne velge frivillig (Christensen & Egeberg, 1997:418). På bakgrunn av dette, finner man i staten også noen særegne styringsprinsipper.

De viktigste styringsprinsippene i norsk forvaltning, er flertallsstyre, partsstyre, fagstyre, rettsikkerhet og politiske friområder. Disse prinsippene kan betegnes som et velutviklet sett av offentlige normer og verdier, og er retningsgivende og bestemmende for både holdninger og handlinger i offentlige sektor (Christensen et.al, 2010:113). Med utgangspunkt i et kulturperspektiv, så kan disse styringsprinsippene betraktes som institusjonelle normer som kjennetegner den særegne forvaltningskulturen. På den måten kan prinsippene vurderes som kulturelle verdier som gradvis har vokst frem gjennom forvaltningens historiske eksistens. De tradisjonelle styringsprinsippene kan på den andre siden også betraktes som instrumentelle, ved at de knyttes opp imot formelle vedtak og kommer til uttrykk som lover og regler (Christensen et.al, 2010:113-114).

Ved at de avgjør hvem som kan bestemme hva, når og hvordan, så vil de tradisjonelle styringsprinsippene være retningsgivende for det politikere og forvaltningsansatte foretar seg på vegne av den norske stat (Christensen & Egeberg, 1997:405; Christensen et.al, 2010:113). I lys av et kulturperspektiv kan prinsippene forstås som kulturelle beslutningsregler. Når man som forvaltningsansatt legger disse prinsippene til grunn for sine handlingsvalg, så vil man handle i tråd med det som anses for å være kulturelt passende i offentlig sektor. Ut ifra et instrumentelt perspektiv, kan man vurdere styringsprinsippene som strukturelle organisasjonskomponenter som binder den administrative beslutningsatferden. Dermed vil styringsprinsippene forenkle beslutningsgrunnlaget, og de forvaltningsansatte vil handle ut ifra en bundet rasjonalitet.

Uavhengig av om man tolker disse offentlige normene og verdiene kulturelt eller instrumentelt, så vil de tradisjonelle styringsprinsippene utgjøre de grunnleggende rammebetingelsene for forvaltningens virksomhet. I denne sammenheng vil det bli fokusert på tre av de tradisjonelle styringsprinsippene, hva disse innebærer og hvilke praktiske implikasjoner de har for den offentlige politikken og forvaltningen. De tre

prinsippene er flertallsstyre, partsstyre og fagstyre. Her er det viktig å merke seg at de tre styringsprinsippene ikke nødvendigvis er innbyrdes konsistente. I enkelte situasjoner og saker kan derfor prinsippene stå i et problematisk forhold til hverandre. På bakgrunn av dette, så må forholdet mellom de ulike styringsprinsippene avklares og rangeres (Christensen & Egeberg, 1997: 405-406). Av hva som angår disse tre prinsippene, så bør prinsippet om flertallsstyre overordnes prinsippene om partsstyre og fagstyre. Dette kan begrunnes ut ifra hensynet til det politiske ansvaret (Christensen & Egeberg, 1997:412). Det er derfor naturlig å starte med dette styringsprinsippet.

## **4.2 Prinsippet om flertallsstyre**

Prinsippet om flertallsstyre ligger til grunn for det representative demokrati, og betyr at folkets interesser ivaretas av politisk valgte representanter. Dermed oppstår flertallsstyre som et resultat av valgseier, noe som også innebærer at det regjeringsalternativet som vinner det politiske valget skal ha frihet til å implementere den politikken de fører. På bakgrunn av dette vil regjeringen også bære det politiske ansvaret for det som skjer i offentlig sektor. Det politiske ansvaret gjøres gjeldende gjennom ministerstyre, som innebærer at statsrådene må stå til ansvar overfor Stortinget for det som skjer i de underliggende statlige virksomhetene. Mens det politiske lederskapet beslutter, så vil det være forvaltningens oppgave å utrede og iverksette regjeringens politikk (Christensen et.al, 2005:16; Egeberg, 1990:19). Forvaltningen står dermed til tjeneste for det politiske lederskapet, men det stilles særlige krav til hvordan de forvaltningsansatte skal håndtere forholdet til politikere og den politikken som føres.

I tilknytning til sine institusjonelle roller, må de forvaltningsansatte være lojale overfor det sittende flertallsstyre. De må med andre ord respektere og akseptere de beslutningene som regjeringen fatter. Innenfor rimelighetens grenser må de sørge for at det politiske lederskapet får mulighet til å iverksette sitt politiske program, slik det utgår av prinsippet om flertallsstyre (Christensen et.al, 2005:16, Egeberg, 1990:19). Denne lojaliteten må imidlertid balanseres med andre sentrale hensyn for legitim "statsmannskunst". I tillegg til å være lojale, må de forvaltningsansatte være politisk nøytrale. Dette innebærer at de må ha et profesjonelt forhold til den forvaltningsjobben de er satt til å gjøre, i den forstand at de ikke lar politiske verdibetraktninger påvirke forholdet til politikere eller den politikken som føres. På bakgrunn av at regjeringsmakten er av en skiftende karakter, så må man som fast ansatt i staten kunne overføre sin lojalitet til andre regjeringer (Christensen et.al, 2005:17). I tillegg til dette, må de

forvaltningsansatte sørge for at interessene til særlig berørte parter blir hørt i den politiske saksgangen. Dette hensynet ivaretas gjennom prinsippet om partsstyre.

### **4.3 Prinsippet om partsstyre**

Det er ikke uvanlig at noen parter berøres mer enn andre når en politisk sak er oppe til behandling. Når ikke alle berøres i tilnærmet samme grad, så vil det virke urimelig at flertallet bestemmer (Christensen & Egeberg, 1997:408). Prinsippet om partsstyre sørger i denne sammenheng, for at interessene til særlig berørte parter ivaretas i den politiske utrednings- og beslutningsfasen. På denne måten gis de også medbestemmelsesrett (Christensen et.al, 2005:17). Her vil partsstatus som oftest knyttes opp imot organiserte interesser, men det hersker en viss usikkerhet rundt hvem som kan tilskrives denne statusen. Det at man utgjør en minoritet og tilhører en organisasjon som er representativ for denne minoriteten, bør i følge Morten Egeberg være essensielle betingelser for at prinsippet skal få virkekraft (1997:409). Det er forvaltningens oppgave å påse at prinsippet etterlevs i praksis. Gjennom å informere og inkludere de berørte partene i saksgangen, skal forvaltningen sørge for at de særlige interessene blir hørt, vektet og lagt til grunn før en endelig beslutning fattes (Christensen et.al, 2005:17). I denne sammenheng er det viktig å understreke at prinsippet om partsstyre er underordnet flertallsstyre. Dette kan blant annet begrunnes med utgangspunkt i ministerstyre. Et prinsipp som innebærer at statsrådene må stå til ansvar overfor Stortinget, for det som skjer i underliggende departementer og enheter. Hvis partsstyre blir for tungtveiende, vil dette undergrave statsrådenes kontroll over egen virksomhet. Dette vil igjen påvirke det ansvaret de har overfor Stortinget. For å opprettholde denne kontrollen og dette ansvarsforholdet, så må prinsippet om flertallsstyre vektes tyngre enn partsstyre. I andre tilfeller må hensynet til partsstyre vike, fordi en aktuell sak krever rask politisk respons. Årsaken er at det noen ganger inntreffer hendelser eller situasjoner, som krever politisk styringseffektivitet. Her refereres det til saker som er av en særlig alvorlig karakter eller i overordnet forstand truer rikets sikkerhet (Christensen & Egeberg, 1997:411-412). Når slike hendelser inntreffer, så skal prinsippet om flertallsstyre vektes tyngre enn de andre styringsprinsippene. I tillegg til å inkludere de berørte partene i saksgangen, så må forvaltningen sørge for at sentrale faglige hensyn er ivaretatt før en politisk beslutning kan fattes.

#### **4.4 Prinsippet om fagstyre**

Prinsippet om fagstyre innebærer at politiske beslutninger skal være tuftet på et solid faglig og kunnskapsmessig grunnlag. Dermed stilles det strenge krav til det som skjer i utredningsfasen, hvor de forvaltningsansatte må påse at alle relevante faglige hensyn vurderes og ivaretas (Christensen et.al, 2005:17-18). For at de forvaltningsansatte skal kunne gjøre jobben sin med størst mulig faglig integritet og presisjon, må de også være faglig uavhengig. Derfor skal de til enhver tid legge de faglige argumentene til grunn for sitt arbeid, selv om disse ikke er i overensstemmelse med vurderingene til det politiske lederskapet (Christensen et.al, 2005:124). I noen tilfeller kan det imidlertid være slik at politikken får for stor påvirkning på kunnskapsfeltet.

Det kan forekomme at politikken invaderer kunnskapsfeltet, eller tvert om at kunnskapen invaderer politikken. I det første tilfellet vil dette kunne gi seg utslag i at politikerne motsetter seg de faglige argumentene, fordi de ikke finner de politisk hensiktsmessige. Verre vil det imidlertid være hvis politikerne fatter en beslutning som ikke har sin støtte i de faglige vurderingene som har blitt gjort i forvaltningen (Christensen & Egeberg, 1997:413). I noen tilfeller vil også politikerne forsøke å blokkere kunnskapen. Det kan da være snakk om sensitiv informasjon eller foruroligende prognoser, som de av politiske årsaker ikke ønsker å offentliggjøre (Christensen & Egeberg, 1997:413).

Hvis det imidlertid skulle være slik at kunnskapsfeltet invaderer politikken, så kan man få en situasjon hvor fagsstyre overstyrer flertallsstyre. Da vil eventuelt en faglig minoritet kunne sette premissene for, og således påvirke utfallet av de politiske beslutningsprosessene. Her kan det tillegges at fag og profesjon heller ikke er verdinøytralt. Et fagstyre bringer med seg profesjonelle verdier og faglige normer, som igjen vil påvirke den offentlige politikken og virksomheten (Christensen & Egeberg, 1997:413). Dermed vil heller ikke det politiske kunnskapsgrunnlaget utelukkende være tuftet på faktapremisser. I senere tid har de tradisjonelle styringsprinsippene blitt supplert med andre og mer moderne styringsprinsipper. Et av de prinsippene er mål- og resultatstyring.

## 5. De moderne styringsprinsippene

### 5.1 Innledning

Når det her refereres til de moderne styringsprinsippene, så er det mer konkret snakk om de prinsippene som spredde seg til mange lands forvaltningsapparater gjennom reformbølgen New Public Management. Disse styringsprinsippene, som ble hentet og overført fra privat sektor, skulle gjøre den offentlige virksomheten mer effektiv og mindre kostnadskreven. Selv om de ulike prinsippene skal tjene det samme formålet, så kan ikke dette reformprogrammet beskrives som enhetlig. Forklaringen ligger i at New Public Management er sammensatt av reformelementer som har et til dels ulikt teoretisk opphav, hvorpå de forskjellige elementene peker i litt ulike retninger (Christensen et.al, 2005:98-100; Hood, 1991:5-6, Peters, 2001:23). Spesielt to skoleretninger kan sies å utgjøre det teoretiske fundamentet til New Public Management. For det første finner man flere elementer fra nyere økonomisk organisasjonsteori, hvor blant annet transaksjonskostnadsteori, public choice-teori og prinsipal-agentteori er sentrale teoretiske referanser. Som et annet sentralt teoretisk bidrag til denne reformbølgen, finner man elementer fra nyere ledelsesteori, eller det som ofte bare refereres til som managementteori (Christensen et.al, 2010:156; Hood, 1991:5-6).

Slik det utgår av problemstilling, skal vi i denne sammenheng se på et konkret reformelement, og det er mål- og resultatstyring. Dette styringsprinsippet er forankret i managementteorien. Som offentlig reformkonsept kan prinsippet knyttes oppimot New Public Management. I forenklet forstand består mål- og resultatstyring av tre hovedkomponenter. Den første komponenten er formulering og fastsettelse av konkrete mål. For det andre innebærer mål- og resultatstyring rapportering av oppnådde resultater. Som den tredje og siste komponenten finner man resultatoppfølging. Dette styringsprinsippet forutsetter at det skal være mulig å måle resultater, og at utfallet av denne målingen skal få konsekvenser for de aktuelle virksomhetene (Christensen et.al, 2005:67-68).

Mål- og resultatstyring kan med utgangspunkt i et instrumentelt perspektiv, forstås som et strukturelt og instrumentelt effektiviseringsredskap. På den måten kan denne styringsteknikken være et rasjonelt valgt virkemiddel for å realisere bestemte organisatoriske mål. En lignende forståelse ligger til grunn for den instrumentelle fortolkningen av organisasjonsoppskrifter innenfor myteperspektivet. Ut ifra dette perspektivet, vil også mål- og resultatstyring kunne bli fortolket som et symbolsk uttrykk

for modernitet. I hvilken grad dette styringsprinsippet får praktiske virkninger i vertsorganisasjonen vil da være avhengig av om det fortolkes instrumentelt eller symbolsk. På bakgrunn av dette kan mål- og resultatstyring som en godt teoretisert og utbredt styringsteknikk, fremstå som en rasjonalisert myte og et institusjonelt element. Som organisasjonside, er imidlertid ikke mål- og resultatstyring et nytt konsept.

Målstyring ble teoretisert og beskrevet av Peter F. Drucker allerede i 1955, og videreutviklet og utdypet av samme mann i 1964. I denne sammenheng vil det først bli redegjort for denne styringsteknikkens teoretiske opphav og grunnlag, hvor Drucker står sentralt. Videre vil det bli sett på hvordan mål- og resultatstyring blir formidlet som offentlig reformkonsept i boken *Reinventing Government* av David Osborne og Ted Gaebler. Til slutt beskrives den norske implementeringen av mål- og resultatstyring, og hvilke praktiske implikasjoner dette har for forvaltningen.

## **5.2 Management by objectives - Arven etter Drucker**

I boken *The Practice of Management* fra 1955, redegjør Peter F. Drucker for hvordan man som leder bør bruke mål og resultater som styringsverktøy i en organisasjon. Druckers teoretiske utgangspunkt er ledelsesfunksjonen, og hvordan en leder kun kan rettferdiggjøre sin eksistens gjennom de økonomiske resultatene han eller hun oppnår på vegne av en organisasjon (1989:7). For å oppnå gode resultater, må lederen være i stand til å omforme de menneskelige og materielle ressursene til en produktiv organisatorisk helhet. Forutsetningen for å kunne gjøre dette, er at lederen har god dømmekraft når det kommer til utvelgelsen av mål. Denne seleksjonsprosessen må baseres på et solid faktagrunnlag, samt troverdige målinger av effekten til og gyldigheten av hvert handlings- og beslutningsalternativ (Drucker, 1989:59). På bakgrunn av dette vil man kunne spesifisere de målene som skal definere organisasjonens virksomhet. Drucker er tydelig på at det trengs konkrete mål på et hvert område hvor; "prestasjoner og resultater direkte og vitalt påvirker overlevelsen og fremgangen til en virksomhet" (1989:59). I en organisasjon må enhver delhandlig og ethvert delmål, være et bidrag til organisasjonens samlede mål. Derfor må en leder styre sin virksomhet ut ifra det som er organisasjonens overordnede mål, eller praktisere det Drucker kalte: *Management by Objectives and Self-control* (1989:119-134). Denne formen for målstyring er tuftet på noen helt grunnleggende organisatoriske prinsipper.

For det første trenger enhver leder på ethvert organisatorisk nivå, konkrete mål å arbeide etter. Målene skal være tydelige når det kommer til hva som forventes av lederen,

og den produksjonsenheten som vedkommende har ansvaret for (Drucker, 1989:124). For det andre, er det lederen som er ansvarlig for det den respektive enheten produserer på vegne av organisasjon. Som en sentral bidragsyter til organisasjonens fastsatte mål, skal lederen alltid fokusere på det som skjer på de overordnede nivåene i den aktuelle organisasjonen. De målene lederen setter for sin produksjonsenhet, skal derfor vurderes som essensielle bidrag til den målrealiseringen som skjer på disse nivåene. Når det kommer til å utvikle og fastsette mål for sin enhet, skal lederen ha en viss autonomi. Denne autonomien er ikke ubetinget, og lederen må alltid ha organisasjonens overordnede mål som referanseramme når delmålene fastsettes (Drucker, 1989:126-128). Det er i denne sammenheng selv-kontroll som skal utgjøre motivasjonsgrunnlaget til lederne, og bidra til at alle ledere og tilhørende produksjonsenheter trekker i samme retning.

*Management by objectives* legger til rette for at de enkelte lederne på hvert nivå i organisasjonen, skal kunne kontrollere sine egne prestasjoner. Denne selv-kontrollen innebærer at lederne må måle resultatene til sine respektive produksjonsenheter, oppimot de målene som på forhånd er satt. Forutsetningen for dette er ikke bare at man har klare og konsistente mål, men at man har tilsvarende klare og konsistente resultatindikatorer. Disse indikatorene må for det første være kvantitative, i den forstand at resultatene kan kvantifiseres. I tillegg må de være konkrete og innlysende, slik at de ikke etterlater rom for fortolkning. Informasjonstilgang er en betingelse for at lederen skal kunne måle sine prestasjoner, og vil også påvirke lederens evne til å foreta formålstjenlige endringer underveis i en arbeidsprosess (Drucker, 1989:128-130). Som et siste vesentlig element, vil målstyring kreve rapportering. Denne rapporteringen bør imidlertid være restriktiv, og begrense seg til de prestasjoner og resultater som har direkte betydning for de overordnede målene (Drucker, 1989:133). Målstyring, slik det her kommer til uttrykk, har til hensikt å styrke de individuelle aktørene gjennom autonomi og ansvar, samtidig som det skal gi aktørene en felles retning og visjon. I siste instans vil dette lede til kollektiv målrealisering (Drucker, 1989:133).

Peter Druckers *Management by objectives* kan i denne sammenheng forstås som et generelt bidrag til ledelses- og organisasjonsteorien, hvor mye av det teoretiske tyngdepunktet ligger i privat sektor. I 1964 utdypet og supplerte Drucker dette teoretiske bidraget i boken *Managing for Results*, hvor fokuset på flere områder ble flyttet fra mål til resultater. Dermed hadde Drucker lagt mye av det teoretiske grunnlaget for mål- og resultatstyring. Med tiden skulle dette styringsprinsippet også bli et helt grunnleggende element innenfor New Public Management. I tilknytning til denne reformbølgen, så var

David Osborne og Ted Gaebler to av de fremste eksponentene for mål- og resultatstyring. I boken *Reinventing Government* fra 1992, fremholder de spesielt resultatstyring som et sentralt virkemiddel i reformeringen av offentlig sektor.

### **5.3 Resultatstyring - Et ledd i gjenoppfinnelsen av offentlig virksomhet**

Som et bidrag til den reformbølgen som hadde vokst frem på 1980-tallet, argumenterer David Osborne og Ted Gaebler i *Reinventing Government* for hvordan og hvorfor den entreprenøriske ånd bør endre den offentlige virksomhet. Forbilde er hentet fra privat sektor og deler av den teoretiske inspirasjonen stammer fra Peter Drucker, hvor de blant annet anser mål- og resultatstyring for å være et vesentlig element i enhver entreprenørisk forvaltning. Problemet med den byråkratiske forvaltning, er i henhold til Osborne og Gaebler at den ikke måler sine resultater og derfor heller ikke oppnår dem (1992:139). Forklaringen ligger i at det offentlige finansierer innsatsfaktorene, og ikke resultatene eller utbytte av de tiltakene de iverksetter. Dermed finnes det kun økonomiske incentiver for å fylle sykehussenger og aldershjem, og ikke incentiver for å tilby tjenester som tilfredsstiller brukernes behov og interesser. Det finnes med andre ord ingen incentiver for å levere gode resultater (Osborne & Gaebler, 1992:138-139). Derfor må man skape en mer resultatorientert forvaltning, hvor resultatstyring bør ligge til grunn for den aktuelle virksomheten. For å realisere dette, må forvaltningsorganene måle sine prestasjoner og resultater.

Et hovedpoeng i denne sammenheng er at hvis man ikke måler resultatene, så vil man heller ikke kunne skille suksess fra fiasko (Osborne og Gaebler, 1992:148). Ved å definere det man ønsker å oppnå av resultater og sette passende standarder for hvordan man kan måle disse resultatene, så vil man i henhold til Osborne og Gaebler få et mer bevisst forhold til det man skal gjøre. De riktige resultatindikatorene vil i dette tilfellet kunne tilbakeføre informasjon, som igjen øker bevisstheten rundt prestasjoner og resultater. På den måten kan forvaltningen bruke den informasjonen man får gjennom resultatindikatorene til å forbedre sin virksomhet (Osborne & Gaebler, 1992:156). Dette kan gjøres på tre ulike måter.

For det første kan man opprettholde produktiviteten og forbedre prestasjonene ved hjelp av et prestasjonsbasert belønningssystem. Med utgangspunkt i et slikt system vil de individuelle aktørene få betalt utover ordinære lønnssetninger, hvis de har realisert og overgått de på forhånd fastsatte målsetningene (Osborne & Gaebler, 1992:156-157). Et slikt system kan imidlertid undergrave hensynet til organisasjonens overordnede



resultater, fordi de individuelle aktørene blir mer opptatt av å realisere sine egne målsetninger. Det pekes også på at slikt system vil kunne skape incentiver for å sette kunstig lave målsetninger, slik at man lettere kan innfri bonuskravene. Det er på dette området at målstyring har sine svakheter, og hvor Osborne og Gaebler argumenterer for et sterkere innslag av resultatstyring.

Ved å måle kostnadene, kvantiteten og kvaliteten på de tjenestene det offentlige tilbyr, så vil man skape incentiver for å forbedre det offentlige tjenestetilbudet. Til dette formålet kan man benytte brukerundersøkelser, og på den måten kartlegge hvor tilfredse brukerne er med kvantiteten og kvaliteten på de offentlige tjenestene. Dermed er det brukerne som setter resultatstandardene som de forvaltningsansatte skal jobbe etter. På den måten vil også kravene til prestasjonsbasert lønn først innfris, når tjenestene oppfyller brukernes standarder (Osborne & Gaebler, 1992:158). Således kan resultatstyring bøte på noen av de perverterte virkningene målstyring kan ha, men vil likevel kunne komme til kort på andre elementære områder. Poenget er at mål- og resultatstyring mer ensidig knytter resultatene opp imot prestasjonene til de individuelle aktørene i en organisasjon, og at de derfor ikke tar tilstrekkelig høyde for andre faktorer som også kan forklare prestasjonsnivået. Som en løsning på problemet, henviser Osborne og Gaebler til *Total Quality Management* (1992:159).

I noen tilfeller kan det være faktorer som ligger utenfor ledernes og de forvaltningsansattes kontroll, som påvirker prestasjonene i en bestemt retning. Det er derfor ikke nødvendigvis slik at dårlige resultater og prestasjoner utelukkende kan tilskrives de individuelle aktørene i en organisasjon. I følge W. Edwards Deming vil dårlige resultater i mange tilfeller kunne forklares med utgangspunkt i det systemet som disse aktørene jobber innenfor (Osborne og Gaebler, 1992:159). Total Quality Management går ut på å bruke prestasjonsindikatorer på å kartlegge potensielle problemer. I neste omgang må problemene analyseres slik at de ansatte i organisasjonen kan isolere de systemfaktorene som ligger til grunn for de aktuelle problemene. Som et siste ledd i denne prosessen må de ansatte utvikle løsninger og implementere disse løsningene. Poenget er at de ansatte, som kjenner organisasjonen fra innsiden, skal være med på å utvikle virkemidler som i siste instans hever prestasjonsnivået (Osborne og Gaebler, 1992:160). På den måten kan en kombinasjon av resultatstyring og Total Quality Management være et effektivt virkemiddel, som kan være med på å presse offentlige organisasjoner til å respondere på den informasjonen de får tilgang på gjennom

sine prestasjonsindikatorer (1992:161). Den faktoren som vil påvirke forvaltningsatferden i størst grad, er imidlertid budsjettssystemet.

For å få kontroll over de tilgjengelige ressursene, så må man i en resultatorientert offentlig sektor utvikle et budsjettssystem som finansierer resultater snarere enn innsatsfaktorer (Osborne og Gaebler, 1992:161). Dette kan gjøres på ulike måter. For det første kan man benytte seg av indikatorer som måler volumet på de godene eller tjeneste som produseres, eller på den andre siden kvaliteten på det som produseres. Ved å implementere dette i budsjettssystemet, så vil man på bakgrunn av den informasjonen dette gir, kunne tildele budsjettmidler med utgangspunkt i hva som har blitt produsert og følgelig prestert. En annen måte å gjøre dette på, er at man i budsjettet fastsetter det servicenivået man ønsker å realisere. Dette vil innebære at man på forhånd definerer ønskelige nivåer for kvantitet og kvalitet på de tjenestene eller godene som skal produseres. I hvilken grad man har nådd disse nivåene, kan blant annet kartlegges ved hjelp av brukerundersøkelser eller serviceerklæringer (Osborne og Gaebler, 1992:161-165). Argumentet er at resultatstyringen bør kanaliseres gjennom budsjettssystemet, noe praktiseringen av mål- og resultatstyring i Norge også er et eksempel på.

#### **5.4 Mål- og resultatstyring - Den reformerte forvaltning**

I 1987 ble det fattet vedtak om alle norske statlige virksomheter skulle benytte mål- og resultatstyring som styringsprinsipp innen utgangen av 1990. Dette skjedde i forbindelse med regjeringen Gro Harlem Brundtland sitt fornyelsesprogram "Den nye staten". De norske bestemmelsene om mål- og resultatstyring er nedfelt i bevilgningsreglementets paragraf 2 og 13 (NOU 2003:06). Da mål- og resultatstyring i sin tid ble implementert i norsk forvaltning, så var begrunnelsen at man hadde opplevd et tiltakende fokus på effektivitet. Dette fokuset lot seg heller ikke forene med den offentlige utgiftsveksten, som ble ansett for å være markant på 1980-tallet. I tillegg ble implementeringen begrunnet med at man ønsket å endre styringsfokus. Mens fokuset før hadde vært driften av norsk forvaltning, ønsket man nå å fokusere mer på resultatene av denne driften (NOU 2003: 06). Praktiseringen av mål- og resultatstyring utdypes i serien Norges offentlige utredninger (2003: 06).

Slik det utgår av den offentlige utredningen, så skal det i henhold til prinsippene for mål- og resultatstyring utformes resultatkrav for de ulike statlige virksomhetene. I denne sammenheng er det departementene som har det overordnede ansvaret for å spesifisere de ulike resultatkravene. Sammen med årets bevilgning, sender

departementene resultatkravene i et tildelingsbrev til de underliggende virksomhetene når statsbudsjettet er ferdig behandlet. På bakgrunn av dette må de underliggende virksomhetene utarbeide en plan for hvordan de skal oppfylle resultatkravene sine. De ulike virksomhetene er pålagt å rapportere om de oppnådde resultatene, noe som gjøres i årsrapporten som sendes til de overordnede departementene. Resultatkravene skal også følges opp på en mer kontinuerlig basis, noe som skjer gjennom utarbeidelsen av resultatindikatorer og virksomhetsevalueringer. Det er departementenes ansvar å påse at disse hensynene ivaretas (NOU 2003: 06). Mer konkret består mål- og resultatstyring av tre hovedkomponenter, som både oppsummerer og utdyper de praktiske virkningene av denne styringsteknikken (Christensen et.al, 2005:67). Den første komponenten er at det skal fastsettes klare og konsistente virksomhetsmål. Disse målene må konkretiseres og ordnes i prioritert rekkefølge, slik at de kan fungere som forpliktende og retningsgivende referanser for det arbeidet som utføres i de ulike statlige virksomhetene. Dette, for at man i ettertid skal kunne vurdere i hvilken grad virksomheten har innfridd de resultatkravene som på forhånd ble satt (Christensen & Egeberg, 1997:378). For det andre forutsetter dette styringsprinsippet rapportering, noe som innebærer at virksomhetene skal holde de overordnede departementene oppdaterte på oppnådde resultater. For å kunne gjøre dette må man ha resultatindikatorer som kan avdekke i hvilken grad de oppnådde resultatene samsvarer med de fastsatte virksomhetsmålene. Det finnes flere måter å gjøre dette på. Hvis virksomhetsmålene er kvantitative, så kan man benytte tallfestede resultatindikatorer. Virksomhetsmål som er av en mer kvalitativ karakter, kan evalueres med utgangspunkt i hvordan det offentlige godet eller den offentlige tjenesten fungerer (Christensen et.al, 2005:67). På den måten skal indikatorene og evalueringene tilbakeføre resultatinformasjon til de overordnede departementene, hvor resultatene skal følges opp. Som en siste hovedkomponent, finner man derfor resultatoppfølging. Denne oppfølgingen går mer konkret ut på at den informasjonen som fremkommer av resultatindikatorene, skal ha konsekvenser for den aktuelle virksomheten. Hvis virksomhetens resultater ikke samsvarer med de på forhånd fastsatte resultatkravene, så skal virksomheten straffes for manglende resultatoppnåelse. Tilsvarende skal de virksomheter som har innfridd resultatkravene belønnes (Christensen et.al, 2005:67). Graden av resultatoppnåelse vil blant annet kunne påvirke de økonomiske bevilgningene som de ulike forvaltningsorganene mottar gjennom statsbudsjettet. Implementeringen av denne styringsteknikken, representerte på flere områder et brudd med den etablerte praksisen i

norsk forvaltning. Hvilken potensiell innvirkning mål- og resultatstyring har hatt på de tradisjonelle styringsprinsippene, vil bli ytterligere vurdert i neste kapittel.

## **6. Modernitet og tradisjon - Et spenningsforhold?**

### **6.1 Innledning**

#### **6.1.1 Når det moderne utfordrer de tradisjonelle styringsprinsippene**

Da mål- og resultatstyring i sin tid ble adoptert, så ble det begrunnet ut ifra hensynet til effektivitet. Mer konkret ble det vurdert som et virkemiddel som kunne bremse den økonomiske utgiftsveksten man hadde opplevd i offentlig sektor på 1980-tallet (NOU 2003:06). En utgiftsvekst som hadde skapt et generelt inntrykk av at det offentlige byråkratiet var alt for dyrt å drifte. I tillegg ble den byråkratiske organisasjonsform beskyldt for å være kilden til det effektivitetsunderskuddet forvaltningen led av. Mål- og resultatstyring ble følgelig fremholdt som en kur mot disse byråkratiske sykdomstrekkene. Med et overordnet fokus på mål og resultater, så representerte dette styringsprinsippet en annen administrativ logikk enn den som tradisjonelt sett hadde kjennetegnet den offentlige virksomheten. Dermed utfordret mål- og resultatstyring de tradisjonelle styringsprinsippene. Som en løsning på de problemene man opplevde i offentlig sektor, forespeilet mål- og resultatstyring en rekke effektivitetsgevinster.

Mål- og resultatstyring skulle bidra til å øke kostnadseffektiviteten, forbedre den politiske styringseffektiviteten, øke kvaliteten på offentlige tjenester og gi de statlige virksomhetene mer frihet til å fastsette mål og utforme virksomhetsplaner. I sum skulle dette bidra til en mer resultatorientert forvaltningskultur (Christensen et.al, 2005: 101). Det er imidlertid et innebygd spenningsforhold i denne rekken av organisatoriske effektivitetsgevinster. Mens det å forbedre den politiske styringseffektiviteten vil kunne innebære sentralisering gjennom økt administrativ kontroll, impliserer mer autonomi til de underordnede virksomhetene på sin side desentralisering (Christensen et.al, 2005: 67; Mydske et.al, 2007:88). På bakgrunn av dette kan ikke mål- og resultatstyring betraktes som et enhetlig reformkonsept. Likevel skulle de forespeilede effektivitetsgevinstene være en inspirasjon for det norske reformarbeidet.

Til tross for at mål- og resultatstyring lovet mye, så har de praktiske effektene av denne styringsteknikken vært tvetydige og usikre (Christensen & Egeberg, 1997:396-399). Aktualisert av høstens byråkratidebatt, så fremholdes fremdeles manglende effektivitet som et særegent sykdomstrekk ved den norske forvaltningen. I og med at kritikken vedvarer, så kan det virke som om man ikke har greid å realisere de effektivitetsgevinstene som mål- og resultatstyring forespeilet. En potensiell forklaring på at effektivitetsgevinstene har uteblitt, kan være at dette styringsprinsippet ikke er

kompatibelt med den etablerte forvaltningskulturen. I så fall kan dette komme til uttrykk, ved at det er et spenningsforhold mellom mål- og resultatstyring og de tradisjonelle styringsprinsippene som utgjør det etablerte virksomhetsgrunnlaget for norsk forvaltning.

De tradisjonelle prinsippene om flertallsstyre, partsstyre og fagstyre kan vurderes som essensielle betingelser for praktiseringen av det representative demokrati. Disse prinsippene er ikke innbyrdes konsistente, noe som innebærer at de i enkelte tilfeller vil stå i et spenningsforhold til hverandre (Christensen & Egeberg, 1997:405-406). Likevel utfyller og balanserer de hverandre. Uten partsstyre og fagstyre, ville det fort kunne blitt en hårfin balansegang mellom flertallsstyre og flertallsdiktatur. I statlige organisasjoner som er inklusive og hvor medlemskapet ikke er frivillig, så stilles det strenge kvalitetskrav til de rådende styringsprinsippene (Christensen & Egeberg, 1997:418). Disse prinsippene utgjør en vesentlig del av den etablerte forvaltningskulturen, og kan på mange måter forstås som de institusjonelle normene og verdiene som ligger til grunn for den offentlige virksomheten. Det sentrale spørsmålet i denne sammenheng, er om mål- og resultatstyring kan stå i et spenningsforhold til disse institusjonelle normene?

### **6.1.2 Et spenningsforhold?**

Utgangspunktet for dette kapittelet, er å vurdere i hvilken grad det eksisterer et spenningsforhold mellom de tradisjonelle styringsprinsippene og effektivitet slik det kommer til uttrykk gjennom mål- og resultatstyring. I denne sammenheng vil de tradisjonelle styringsprinsippene begrenses til å omhandle prinsippene om flertallsstyre, partsstyre og fagstyre. Disse styringsprinsippene må selvsagt sees i sammenheng med andre grunnleggende forvaltningsprinsipper som rettssikkerhet, likebehandling, rettigheter og politiske friområder (Christensen & Egeberg, 1997:406-412). Her har det imidlertid blitt gjort en avgrensning på bakgrunn av analytisk relevans. Bortsett fra det som omhandler likebehandling, så vil de øvrige prinsippene ut ifra et analytisk fokus på styrings- og kostnadseffektivitet, være mindre relevante.

Mitt utgangspunkt er at effektivitet kommer til uttrykk gjennom mål- og resultatstyringens tre hovedkomponenter, som er målformulering, resultatrapportering og resultatoppfølging (Christensen et.al, 2005:67). I sum skal dette bedre den politiske styringseffektiviteten og øke den økonomiske kostnadseffektiviteten i offentlig sektor. Intensjonen er ikke å vurdere hvor velegnet mål- og resultatstyring generelt sett er som styringsteknikk. Jeg vil begrense meg til å vurdere hvordan reformkonseptets tre hovedkomponenter kan stå i et spenningsforhold til de tradisjonelle prinsippene om

flertallsstyre, partsstyre og fagstyre. Deretter skal jeg ved hjelp av de organisasjonsteoretiske perspektivene, peke på faktorer som kan forklare disse spenningsforholdene. Avslutningsvis bringer jeg denne diskusjonen opp på et mer overordnet samfunnsmessig nivå.

## **6.2 Når mål erstatter regler**

Ut ifra prinsippene for mål- og resultatstyring skal det formuleres konkrete og konsistente mål for den offentlige virksomheten. Disse målene må være konkrete, hvis de skal kunne fungere som forpliktende standarder for vurderingen av oppnådde resultater (Christensen & Egeberg, 1997:378). En slik styringsteknikk bryter med den tradisjonelle regelstyringen på spesielt to områder. For det første innebærer det at mål erstatter regler som styringsgrunnlag, i den forstand at den offentlige virksomheten dereguleres. Ved at de underordnede enhetene i tillegg får større autonomi til å konkretisere sine mål og fastsette egne virksomhetsplaner, så vil også målstyringen kunne ha desentraliserende virkninger (Christensen et.al, 2005:67). Desentralisering vil kunne få implikasjoner for prinsippet om flertallsstyre.

Mål- og resultatstyring ville kunne stå i et potensielt spenningsforhold til prinsippet om flertallsstyre og følgelig også ministerstyre, hvis desentralisering bidrar til at de statlige virksomhetene får for mye autonomi. Slik det utgår av prinsippet om flertallsstyre, så skal det regjeringsalternativet som vinner valget ha frihet og mulighet til å iverksette sitt politiske program. Dette er igjen en forutsetning for at det politiske ansvaret skal gjøres gjeldende (Christensen & Egeberg, 1997:412). I henhold til prinsippet om ministerstyre skal statsrådene stå til ansvar overfor Stortinget, for det som skjer i de underliggende departementene og virksomhetene. Hvis de underliggende virksomhetene i dette tilfellet får for mye autonomi til å formulere mål og utforme virksomhetsplaner, så vil det kunne få konsekvenser for det representative flertallsstyrets mulighet til å implementere sitt politiske program og således for den politiske ansvarliggjøringen av statsrådene. Det er ut ifra hensynet til det politiske ansvaret, at flertallsstyre med rimelighet bør overordnes prinsippene om partsstyre og fagstyre (Christensen & Egeberg, 1997: 412). Dette spenningsforholdet kan forsterkes ytterligere, hvis de faglige premissene får for stor innvirkning på den offentlige politikken.

Prinsippet om fagstyre skal sørge for at de politiske beslutningene er forankret i et solid faglig grunnlag (Christensen et.al, 2005:17). På den måten utgjør også fagkunnskapen og faktapremissene en motvekt mot de verdipremissene som de politiske

representantene tar med seg inn i offentlig sektor. Hvis imidlertid desentralisering og deregulering bidrar til at de faglige argumentene får for stor påvirkningskraft på utformingen og implementeringen av den offentlige politikken, så kan det være problematisk. Årsaken er at fag og faglig tilhørighet heller ikke vil være verdinøytralt, samt at faglige standarder ikke kan løse de løpende politiske prioriteringsspørsmålene. Dette er også argumenter for at flertallsstyre bør overordnes fagstyre (Christensen & Egeberg, 1997:413). At de faglige argumentene spiller en vesentlig rolle i den politiske utrednings- og beslutningsfasen, kan sjelden betegnes som et problem. Det er snarere en forutsetning for det gode statsstyre. I det norske politiske og administrative systemet, og i det norske samfunnet mer generelt, står prinsippet om fagstyre sterkt (Christensen & Egeberg, 1997:396; 412-418). På bakgrunn av dette er det et legitimert og etablert balanseforhold mellom de tradisjonelle styringsprinsippene. Det blir derfor feil å hevde at de desentraliserende virkningene vil ha dramatiske effekter for forholdet mellom flertallsstyre og fagstyre. Poenget er snarere at målstyringen vil kunne påvirke det innbyrdes forholdet og rangordningen mellom de tradisjonelle styringsprinsippene. Ettersom flertallsstyre av hensyn til politisk ansvar bør overordnes partsstyre og fagstyre, vil mer autonomi til de underordnede virksomhetene kunne endre dette balanseforholdet. Mens det her har blitt pekt på de potensielle effektene av desentralisering, og hvordan dette kan stå i et spenningsforhold til prinsippet om flertallsstyre og de tradisjonelle styringsprinsippene mer generelt, så vil også målstyringen kunne ha sentraliserende virkninger.

De målene som de underordnede politiske virksomhetene setter for egen drift, kan også bli gjenstand for politisk detaljstyring. Slik det utgår av prinsippene for mål- og resultatstyring, så er det departementene som har ansvaret for å spesifisere de resultatkravene som skal oversendes de underordnede virksomhetene. Resultatkravene sendes sammen med budsjettbevilgningene i det årlige tildelingsbrevet (NOU 2003: 06). Detaljstyring vil kunne forekomme hvis disse kravene legger for detaljerte føringer på arbeidet i de underliggende virksomhetene, i et slikt omfang at det påvirker den faglige uavhengigheten i forvaltningen. Det er selvsagt slik at forvaltningen skal stå til tjeneste for det politiske lederskapet, og i henhold til prinsippene om flertallsstyre påse at regjeringen får mulighet til å iverksette sin politikk, men de pålagte resultatkravene bør etterlate et visst faglig spillerom. Kravspesifikasjonene må derfor ikke gå på akkord med fagstyrets uavhengighet til det politiske lederskapet. Dette må sees i sammenheng med den legitimiteten prinsippet om fagstyre har både kulturelt og historisk. Av hva som angår



detaljstyring og konkrete målformuleringer, så kan også dette stå i et problematisk forhold til den mål- og middelkompleksiteten som preger den offentlige forvaltningen.

Mål kan defineres på ulike måter. Et typisk skille går mellom det som på den ene siden kan betegnes som offisielle mål, og det som på den andre siden kan kalles operasjonelle mål. Her vil de offisielle målene være av en generell karakter, mens de operasjonelle til sammenligning vil være konkrete og spesifiserte. Offentlige organisasjoner har et relativt stort innslag av vage, komplekse og forholdsvis generelle mål. Dette henger sammen med at de som inklusive organisasjoner, skal ivareta mange og ofte motstridende interesser og hensyn samtidig (Christensen et.al, 2010:100-108). Ved at disse interessene og hensynene er skiftende, så har det en tilsvarende effekt på de politiske målene. Politiske saker vil i mange tilfeller være "ferskvare", i den forstand at en dagsaktuell sak eller situasjon vil kreve rask politisk respons. Dermed vil de politiske målene ofte kunne oppfattes som bevegelige, noe som også gjør det vanskeligere for politikere og forvaltningsansatte å legge langsiktige planer for den offentlige virksomheten. Resultatet kan være en kompleksitet som ikke alltid lar seg formulere i konkrete og konsistente mål. I denne sammenheng vil de offisielle eller generelle målene gi de underordnede virksomhetene større handlingsrom, noe som vil kunne være formålstjenlig når bestemte politiske saker krever fleksibilitet og rask politisk respons. Et potensielt problem med mål- og resultatstyring, er at de konkrete målene og den detaljerte virksomhetsplanleggingen, vil kunne begrense fagstyrets politiske handlingsfrihet. Dermed underbygger dette styringsprinsippet en langsiktig planleggingslogikk som kan stå i et spenningsforhold til det upredikerbare og dagsaktuelle arbeidet i forvaltningen (Christensen, et.al, 2005:105). Ved at de konkrete målene knyttes oppimot resultatindikatorer, så vil også dette kunne få konsekvenser for prinsippene om partsstyre og fagstyre i den politiske saksgangen.

### **6.3 Resultatrapportering og økt administrativ kontroll**

Resultatstyring innebærer at informasjon om oppnådde resultater, skal tilbakeføres fra de underliggende statlige virksomhetene til det overordnede politiske lederskapet. Dermed forutsetter mål- og resultatstyring at det skal være mulig å måle de oppnådde resultatene i henhold til de på forhånd fastsatte virksomhetsmålene. Til dette formålet trengs det følgelig resultatindikatorer, og disse indikatorene vil kunne være både tallfestede og evalueringsbaserte. Mens tallfestede indikatorer benyttes på resultater som er kvantifiserbare, vil evaluering benyttes når man skal kartlegge hvordan bestemte

offentlige tjenester og servicetilbud fungerer (Christensen et.al, 2005:67). Det er disse resultatindikatorerne som tilrettelegger for at informasjon kan tilbakeføres, men selve tilbakeføringen skjer ved hjelp av rapportering. Ved at resultater på denne måten kan etterprøves av de overordnede myndighetene, så vil resultatstyring kunne ha sentraliserende virkninger. Dette vil kunne gi seg utslag i at den politiske styringen av underliggende virksomheter tiltar på bekostning av prinsippene om partsstyre og fagstyre.

Med et overordnet fokus på resultater og resultatrapportering, vil mål- og resultatstyring kunne bidra til å øke den administrative kontrollen. Dette kan påvirke involveringen av særlig berørte parter i den politiske saksgangen. Av hensyn til styrings- og kostnadseffektivitet vil da prinsippet om partsstyre kunne få redusert betydning i den politiske saksgangen. Styringseffektivitet har riktignok alltid vært et sentralt prinsipp i forvaltningen. Dette henger blant annet sammen med den politiske legitimiteten, hvor omgivelsene ofte vil kreve en viss politisk respons. Prinsipielt sett har det kun vært i unntakstilfeller og krisesituasjoner, at styringseffektivitet med legitimitet har kunnet skje på bekostning av de særlig berørte partenes interesser (Christensen & Egeberg, 1997:411-412). Hvis mål- og resultatstyring i dette tilfellet bidrar til at styrings- og kostnadseffektivitet blir regelen snarere enn unntaket, så vil dette kunne påvirke balanseforholdet mellom flertallsstyre på den ene siden og partsstyre på den andre siden. Dette kan påvirke kvaliteten på den politiske saksutredelsen og få demokratiske implikasjoner, ved at flertallsstyre får et enda sterkere mandat i utformingen av den offentlige politikken. Det blir også her feil å hevde at dette vil ha dramatiske effekter for det representative demokratiet, men en potensiell effekt kan være at mål- og resultatstyring i noen tilfeller endrer den etablerte rangordningen mellom de tradisjonelle styringsprinsippene. Hvis det overordnede fokuset på resultater og resultatrapportering får sentraliserende virkninger, så kan flertallsstyret få utvidet sitt politiske handlingsrom. Dette vil da potensielt kunne skje på bekostning av, interessene til særlig berørte parter og de faglige argumentene i den politiske saksutredelsen.

Ettersom tilbakeføring av informasjon og rapportering krever bestemte resultatindikatorer, så vil også mål- og resultatstyring kunne påvirke noen av de kvalitative sidene ved de offentlige beslutningsprosessene. På bakgrunn av at offentlige organisasjoner er satt til å ivareta ulike og ofte motstridende interesser og hensyn, så vil mange av målene være både komplekse og vage. Disse vil dermed kunne tilhøre den offisielle kategorien, altså mål som er av en mer generell karakter. Dette kan for eksempel være kvalitative målformuleringer som: Bedre trivsel blant de ansatte i norske fengsler.

Til sammenligning forutsetter mål- og resultatstyring at målene er operasjonaliserbare, i den forstand at de er konkrete. Dette, for at de skal kunne brukes som forpliktende standarder og som sammenligningsgrunnlag når resultatene til slutt skal måles.

Et potensielt problem med de resultatindikatorerne som mål- og resultatstyring tilrettelegger for, er at de vil gi begrenset informasjon om resultater som er av en mer kvalitativ karakter. Med utgangspunkt i tallfestede resultatindikatorer, vil det for eksempel være problematisk å måle og ikke minst kvantifisere kvalitet. Dette må sees i sammenheng med at offentlige organisasjoner ofte vil ha et stort innslag av generelle og kvalitative mål. Evalueringsbaserte ordninger, hvor brukere, borgere og ansatte setter resultatstandarden, vil kunne være en løsning på dette problemet. Likevel vil det være slik at disse resultatindikatorerne kun tilbakefører informasjon om resultatet, mens kvalitet tradisjonelt sett har blitt knyttet like sterkt oppimot den politiske behandlings- og beslutningsprosessen. Kvalitet må derfor også forstås med utgangspunkt i at alle relevante interesser og faglige argumenter har blitt vektet og ivaretatt i den politiske saksutredelsen. Prinsippene om partsstyre og fagstyre kan på bakgrunn av dette forstås som kvalitative betingelser for det gode statsstyre, noe som innebærer at prosess er et like viktig kvalitativt aspekt som det endelige resultatet. Til sammenligning vil mål- og resultatstyring underbygge et overordnet fokus på resultater. De ytterste konsekvensene av slik administrativ logikk, vil kunne være at så lenge resultatet tilfredsstiller politikernes og brukernes krav, så er det i utgangspunktet ikke så farlig om hensynet til særlig berørte parter og de faglige argumentene har blitt ivaretatt. Igjen er det viktig å nedtone denne dramaturgien, ettersom et slikt scenario er lite sannsynlig, men det illustrerer poenget om at mål- og resultatstyring representerer en annen administrativ logikk enn den som tradisjonelt har vært rådende i norsk forvaltning. Ved at oppnådde resultater i tillegg knyttes oppimot prestasjonsbaserte belønninger, så vil mål- og resultatstyring også kunne stå i spenningsforhold til andre aspekter ved den etablerte forvaltningskulturen.

## **6.4 Individuell belønning i et kollektivistisk system**

Resultatoppfølging går ut på at den informasjonen som tilkommer det politiske lederskapet gjennom de ulike resultatindikatorerne, skal få konsekvenser for de underliggende departementene og virksomhetene (Christensen et.al, 2005:67). På denne måten er mål- og resultatstyring knyttet oppimot et prestasjonsbasert belønningssystem som innebærer at gode resultater skal belønnes, mens dårlige resultater skal straffes. Et

potensielt problem med et slikt system, er at fokuset på måloppnåelse står i et spenningsforhold til noen av de tradisjonelle styringsprinsippene og den likhetsorienterte kulturen som kjennetegner den norske forvaltningen (Christensen et.al, 2005:101).

Det at den norske forvaltningskulturen ofte betegnes som likhetsorientert, henger blant annet sammen med ivaretagelsen av prinsippene om partsstyre og fagstyre i den politiske saksgangen, hvor forhandlinger og kompromisser ofte er den vanlige beslutningsformen. På den måten kan den etablerte administrative logikken i forvaltningen, forstås som kollektivistisk. Ved at mål- og resultatstyring knytter oppnådde resultater oppimot et prestasjonsbasert belønningssystem, så vil dette kunne underbygge en mer individualistisk administrativ logikk. Dette spenningsforholdet mellom to ulike administrative logikker, ble aktualisert i forbindelse med lønnsreformen på begynnelsen av 1990-tallet.

Da det i 1991 ble innført et nytt lederlønssystem i staten, så hang dette sammen med en mer generell oppmykning av det offentlige lønssystemet. I motsetning til den tradisjonelle lønnsordningen som var av et mer standardisert og kollektivistisk format, så var hensikten med denne lønnsreformen å få en ordning som var mer fleksibel og individualisert. På bakgrunn av dette innebar det nye lederlønssystemet at lederlønningene skulle knyttes oppimot oppnådde resultater på individuell basis. Som et resultat av denne reformen, ble flere sentrale stillinger flyttet ut av hovedtariffavtalen. Seks år senere, i 1997, ble deler av lønnsreformen revidert ved at 90 av de stillingene som i sin tid ble ført ut, ble hentet tilbake til Hovedtariffavtalen. Forsøket med å innføre et prestasjonsbasert belønningssystem viste seg å være problematisk på flere områder. En vesentlig observasjon var at det viste seg å være vanskelig å fastsette individuelle mål, og samtidig knytte disse oppimot resultater som utelukkende kunne tilbakeføres til den individuelle lederen. Dermed var det problematisk å belønne de individuelle lederne på bakgrunn av resultatinformasjon, som ikke nødvendigvis kunne sees i sammenheng med deres prestasjoner (Christensen et.al, 2005:103-104). En forklaring på dette, kan være at et individuelt belønningssystem ikke lar seg kombinere spesielt godt med en politisk og administrativ kultur som er preget av likhetstankegang og kollektivistiske forhandlinger og kompromisser (Christensen et.al, 2005:101). Et annet problem med et incentivbasert belønningssystem er at det kan undergrave den faglige kvaliteten på de målene som settes og de resultatene som oppnås.

David Osborne og Ted Gaebler understreket at et av de potensielle problemene med en målstyringsteknikk som er knyttet oppimot et incentivbasert belønningssystem, er

at det kan bidra til at de målene som fastsettes på det operative nivået, settes kunstig lavt. Den angivelige årsaken er at det blir lettere å realisere resultater, slik at det også blir lettere å få utbetalt bonus (1992:156-157). I tilknytning til offentlig sektor, kan dette vurderes som et problem hvis de underordnede virksomhetene av hensyn til resultatoppnåelse setter kunstig lave mål, for lettere og kunne utløse prestasjonsbaserte belønninger. Dette vil da fort kunne skje på bekostning av den faglige kvaliteten på de offentlige beslutningene og tiltakene. Sannsynligheten for et slikt problem i norsk forvaltning bør riktignok avdramatiseres. Likevel illustrerer det forskjellen på en administrativ logikk som på den ene siden er tuftet på faglige argumenter og berørte parter interesser, og en logikk som på den andre siden er tuftet på mål, resultater og incentiver. De ulike spenningsforholdene mellom mål- og resultatstyring og de tradisjonelle styringsprinsippene som det her har blitt redegjort for, vil kunne bedre belyses med utgangspunkt i de tre organisasjonsteoretiske perspektivene.

## **6.5 Et teoretisert spenningsforhold**

### **6.5.1 Individualisme eller kollektivism?**

På bakgrunn av de spenningsforholdene som her har blitt problematisert, så kan det virke som om mål- og resultatstyring på noen områder ikke er kompatibelt med de tradisjonelle styringsprinsippene og den etablerte forvaltningskulturen. En årsak til dette kan være noen av de særegne trekkene som kjennetegner det norske politiske og administrative systemet. I en komparativ studie av offentlig reformering, knytter Christopher Pollitt og Geert Bouckaert konkrete kjennetegn ved ulike lands politiske og administrative systemer oppimot spredningen og adopteringen av forvaltningsreformer (2004:40-64). Ved hjelp av utvalgte karakteristikk identifiserer og skiller de reformvennlige land, fra land som til sammenligning fremstår som mer reformskeptiske. Spesielt en av disse karakteristikkene kan kaste lys over spenningsforholdet mellom mål- og resultatstyring og de tradisjonelle norske styringsprinsippene. Denne karakteristikken berører kulturen innenfor et politisk og administrativt system, og i hvilken grad denne kulturen er kjennetegnet av individualisme eller kollektivism (Pollitt & Bouckaert, 2004; 41, 52-57). Et interessant funn i denne sammenheng, er at de landene som fremstod som de mest reformvennlige i New Public Management sine formative år, også er de som har den mest individualistiske politiske og administrative kulturen.

### **6.5.2 Hierarki eller forhandling?**

Ved at mål- og resultatstyring baserer seg på resultatkrav, resultatrapportering og ikke minst et prestasjonsbasert belønningssystem, så har denne styringsteknikken noen klare individualistiske trekk. På bakgrunn av dette vil mål- og resultatstyring samsvare bedre med en hierarkisk variant av det instrumentelle perspektiv, hvor lederne har stor innsikt i mål- og middelsammenhenger og samtidig befinner seg i en posisjon hvor de har myndighet og mulighet til å benytte organisasjonen som et instrument til å realisere sine mål (Christensen et.al, 2010:34). Til sammenligning har det norske politiske og administrative systemet flere likhetstrekk med det som betegnes som en forhandlingsvariant av det instrumentelle perspektiv. Her snakker man om organisasjoner som har en kompleks organisasjonsstruktur med mange vertikale og horisontale bindinger og nivåer, og hvor ulike interesser og hensyn ivaretas gjennom forhandlinger og kompromisser (Christensen et.al, 2010:34). I komparative politiske studier fremstilles Norge som et kollektivistisk land, hvor de politiske beslutningsprosessene ofte vil være kjennetegnet av nettopp kompromisser og likhetstankegang. Dette er med på å underbygge at mål- og resultatstyring representerer en administrativ logikk som ikke samsvarer spesielt godt med det norske politiske og administrative systemet, som er preget av kollektivism, forhandlinger og kompromisser. Et liknende teoretisk resonnement kan gjøres med utgangspunkt i den handlingslogikken som på den ene siden er typisk for en mål- og resultatstyringsteknikk, og den handlingslogikken som på den andre siden kjennetegner de politiske beslutningsprosessene i norsk forvaltning.

### **6.5.3 Bundet eller begrenset rasjonalitet?**

På bakgrunn av det som berører beslutningsteori innenfor det instrumentelle perspektiv, så underbygger mål- og resultatstyring en annen beslutningsatferd enn den atferden som ofte vil prege offentlig forvaltning. Som et strukturelt styringsverktøy, skal mål- og resultatstyring gjøre det enklere for de forvaltningsansatte å velge virkemidler og handlingsalternativer som maksimerer sannsynligheten for måloppnåelse. Dermed underbygger dette styringsprinsippet en form for bundet formålsrasjonalitet. Bundet, fordi mål- og resultatstyring kan forstås som en formell organisasjonsstrukturell komponent, som er med på å forenkle beslutnings- og handlingsgrunnlaget til politikere og forvaltningsansatte. En slik handlingslogikk vil imidlertid kunne stå i kontrast til den offentlige realiteten, hvor kompleksitet og uforutsigbarhet ofte står på den politiske og administrative dagsorden. På bakgrunn av dette, vil begrenset rasjonalitet bedre kunne

beskrive den offentlige beslutningslogikken. Begrenset, fordi offentlige organisasjoner ofte må ivareta mange ulike og ofte motstridende interesser og hensyn samtidig, noe som gjør det krevende å ha utfyllende kunnskap og informasjon om alle de ulike virkemidlene og handlingsalternativene. Her kan man også betegne de tradisjonelle styringsprinsippene som institusjonelle normer. Normer, som har et solid forankringsgrunnlag i den etablerte forvaltningskulturen, og som fungerer som rettesnorer for de handlingsvalgene politikere og forvaltningsansatte foretar på vegne av den norske stat. På den måten kan det å handle i tråd med disse styringsprinsippene, også forstås med utgangspunkt i et kulturperspektiv og handlingslogikken om det kulturelt passende. Dermed kan de tradisjonelle styringsprinsippene betegnes som institusjonelle normer i den etablerte forvaltningskulturen. Ut ifra de teoretiske betraktningene som her har blitt gjort, så fremstår mål- og resultatstyring som et strukturelt og instrumentelt effektiviseringsredskap.

#### **6.5.4 Instrument eller kultur?**

Med utgangspunkt i et instrumentelt perspektiv kan mål- og resultatstyring vurderes som et strukturelt effektiviseringsredskap. Dermed kan adopteringen av dette styringsprinsippet, forstås som et rasjonelt valgt virkemiddel for å løse effektivitetsproblemer og økonomisk utgiftsvekst i offentlig sektor. Ved at dette styringsprinsippet brøt med den tradisjonelle regelstyringen, så utfordret det også noen helt grunnleggende sider av den etablerte forvaltningskulturen. Forklaringen på disse spenningsforholdene, behøver imidlertid ikke bare å begrense seg til det som skjer innenfor rammen av det politiske og administrative systemet. Det kan være slik at disse spenningsforholdene også gjenspeiles på et mer overordnet samfunnsmessig nivå.

### **6.6 Når to kulturer kolliderer**

#### **6.6.1 Innledning**

Med utgangspunkt i et kulturperspektiv, kan ikke det politiske og administrative systemet som institusjon, vurderes uavhengig av det samfunnet som det er en del av. En bestemt forvaltningskultur vokser frem som et resultat av at forvaltningen tilpasser seg indre og ytre press. Det indre presset refererer til de uformelle normene og verdiene som ansatte og politikere bringer med seg inn i forvaltningen. Det ytre presset henviser på sin side til den normative påvirkningskraften eksterne aktører har på utviklingen av en særegen forvaltningskultur. På bakgrunn av dette, vil man ut ifra et kulturperspektiv kunne si at

den norske forvaltningskulturen er et produkt av sine samfunnskulturelle omgivelser. Dermed kan det også være slik at det spenningsforholdet som utarter seg mellom mål- og resultatstyring og de tradisjonelle styringsprinsippene innenfor rammen av det politiske og administrative systemet, også gjenspeiler seg på et mer overordnet samfunnskulturelt nivå. Begrunnelsen for et slikt resonnement, er at mål- og resultatstyring representerer en administrativ og markedsøkonomisk logikk som hverken historisk eller kulturelt har hatt noe forankringsgrunnlag i det norske samfunnet. På den måten kan møte mellom mål- og resultatstyring og de tradisjonelle styringsprinsippene mer generelt forstås som en kulturkollisjon (Christensen & Egeberg, 1997:397). Dette henger sammen med New Public Management sitt teoretiske fundament. Et fundament som er bygd på spesielt to teoretiske skoleretninger. På den ene siden har man nyere økonomisk organisasjonsteori, og på den andre siden managementteori (Hood, 1991:5-6). I norsk forvaltning er det elementer fra managementtradisjonen som har fått størst gjennomslag, noe mål- og resultatstyring er et konkret eksempel på (Christensen et.al, 2005:100).

#### **6.6.2 En fremmed administrativ logikk**

Mer generelt er managementteorien kjennetegnet av prinsipper om profesjonell ledelse, uavkortet ledelsesansvar og mål- og resultatorienterte styringsteknikker (Sørhaug, 1996:78). Innenfor denne tradisjonen står troen på lederens egenskaper, og ikke minst troen på det å bli ledet helt sentralt. Det er denne grunnleggende troen på ledergjerningen Tian Sørhaug definerer som managementalitet (2006:90-114). Hverken historisk eller kulturelt har denne managementaliteten stått spesielt sterkt i Norge. Den norske ledelseskulturen har snarere vært kjennetegnet av et mer demokratisk og konsensusorientert ledelsesideal, hvor managementtradisjonen har begrenset seg til bestemte kretser og eliter innenfor det norske næringslivet (Sørhaug, 1996:87). Slik det tidligere har blitt redegjort for, så var ikke Norge spesielt reformvennlige i New Public Management sine formative år. USA var til sammenligning tidlig ute. Dette kan sees i sammenheng med at det teoretiske fundamentet til New Public Management var mer kompatibelt med den amerikanske ledelseskulturen og det amerikanske ledelsesidealet. En kultur og et ideal som er kjennetegnet av en mye sterkere tro på det profesjonelle lederskap (Byrkjeflot, 2003:23-24). Til sammenligning samsvarer det norske ledelsesidealet bedre med en form for konstitusjonelt lederskap. Dette er et ideal som er mer kollektivistisk- og konsensusorientert, hvor ledere fremholdes som representanter for ulike interesser og verdier i et heterogent samfunn. Ut ifra et slikt ideal må ledere ivareta



dette intersemangfoldet, ved hjelp av kompromisser (Byrkjeflot, 2003:22-23). Som vi tidligere har vært inne på er dette et kjennetegn ved den norske politiske og administrative kulturen, og et ideal som samsvarer med en forhandlingsvariant av det instrumentelle perspektiv. Med utgangspunkt i dette vil mål- og resultatstyring med sitt fokus på profesjonelle ledelse, uavkortet ledelsesansvar og mål- og resultatorienterte styringsteknikker kunne være et ledelsesideal som ikke har noe kulturelt forankringsgrunnlag hverken i norsk forvaltning eller i det norske samfunnet mer generelt. Dermed kan møte mellom mål- og resultatstyring og de tradisjonelle styringsprinsippene, også forstås som et samfunnskulturelt spenningsforhold.

### **6.6.3 Mangelen på institusjonell komplementaritet**

I tillegg til managementtradisjonen, knyttes New Public Management opp imot en markedsrettet tankegang. Denne tankegangen henspiller på sentrale liberalistiske idealer, hvor markedet fremholdes som den overlegne ressursallokerende mekanismen. På bakgrunn av dette bør statens markedsregulerende rolle reduseres til et minimum (Mydske, 2007:33-34, 87-88). I internasjonal målestokk er det slik at statens markedskorrigerende rolle, varierer mellom ulike land. Avhengig av statens rolle, vil ulike land ha ulike markedsøkonomier. I forenklet forstand kan markedsøkonomier plasseres på et kontinuum fra liberale til koordinerte (Hall & Soskice, 2001:8). Norge befinner seg i dette tilfelle, nærmere det som kan betegnes som en koordinert markedsøkonomi. Årsaken er at den norske stat på flere områder spiller en markedskorrigerende og redistributiv rolle, noe velferdsstaten er et konkret og alltid like aktuelt eksempel på. I henhold til Peter Hall og David Soskice, så vil en bestemt markedsøkonomi ha en helt spesiell og særegen sammensetning av offentlige og private institusjoner som utfyller og komplementerer hverandre på ulike samfunnsområder. Dette fenomenet betegner de som institusjonell komplementaritet (2001:17). Med utgangspunkt i et kulturperspektiv kan man på bakgrunn av dette resonneret, betegne den institusjonelle komplementariteten som en genetisk kode som gir et samfunn et spesielt institusjonelt særpreg. Det norske særpreget gjenspeiles av at staten spiller en spesiell og koordinerende rolle i den etablerte markedsøkonomien. Ettersom de økonomiske reformelementene på sin side underbygger et liberalistisk ideal, så vil man med utgangspunkt i dette resonneret kunne hevde at disse elementene ikke er kompatible med den institusjonaliserte markedsøkonomien. Med en markedsøkonomi som har flere

redistribuerende og koordinerende trekk, så vil derfor markedsliberalistiske reformelementer kunne oppfattes som kulturelt problematisk.

På bakgrunn av disse betraktningene, vil man kunne si at både de managementorienterte og de økonomiske reformelementene ikke er kompatible med den etablerte norske ledelseskulturen og den institusjonaliserte markedsøkonomien. Likevel har disse elementene påvirket reformeringen av den norske forvaltningen i betydelig grad. Selv om managementelementene har fått størst gjennomslag i den norske forvaltningen, så har også noen av de mer markedsrettede økonomiske reformelementene blitt etterfulgt. Dette kommer blant annet til uttrykk ved at man i løpet av de siste 20 årene har endret tilknytningsform til flere av de statlige foretakene, noe delprivatiseringen og børsnoteringen av Telenor i 2000 er et konkret eksempel på (Røvik, 2009:164). Den tiltakende bruken av anbudsordninger i den norske forvaltningen, impliserer også en større tro på markedets ressursallokerende evner. Det at offentlig sektor har blitt mer managementorientert og markedsrettet, har imidlertid ikke vært uproblematisk.

På bakgrunn av de betraktningene som her har blitt gjort, så kan det virke som om de teoretiske idealene som New Public Management er tuftet på står i et spenningsforhold til den tradisjonelle organiseringen av norsk forvaltning og det norske samfunn mer generelt. Til tross for dette, har offentlig sektor blitt reformert i tråd med reformkonsepter som stammer fra denne reformbevegelsen. Et av disse konseptene er mål- og resultatstyring. Implementeringen av dette styringsprinsippet har imidlertid bydd på organisatoriske utfordringer i norsk forvaltning. Utfordringer som har gitt seg utslag i et hybrid styringssystem. Dette skal behandles i neste kapittel.

## **7. Ulike logikker - Hybrid praksis?**

### **7.1 Tvetydighet og usikkerhet**

#### **7.1.1 Innledning**

I norsk forvaltning hersker det usikkerhet og tvetydighet rundt hvilke konkrete effekter mål- og resultatstyring har hatt. Av forespeilede og konkrete effekter, henvises det til at forvaltningskulturen har blitt mer mål- og resultatorientert. Når det kommer til andre effekter som styrings- og kostnadseffektivitet og bedre tjenester og service for brukere og borgere, er svarene langt mer usikre og tvetydig (Christensen & Egeberg, 1997:391-396). Denne usikkerheten og tvetydigheten kan knyttes opp imot de mer generelle utfordringene med å måle de faktiske effektene av offentlige reformer.

Sett i sammenheng med New Public Management, så vil det i følge Christopher Pollitt ofte være vanskelige å attribuere opplevde effekter til en spesifikk reformkomponent eller mer generelt til et reformprogram (1995:139-140). Et annet problem dreier seg om fastsettelsen av gode standarder for å kunne måle effektene av et reformprogram. Attribusjonsproblemet er på mange måter todelt. For det første kan det oppstå attribusjonsproblemer som et resultat av at reformprogrammet er flerdimensjonalt, noe som innebærer at programmet har flere komponenter som hver for seg skal oppfylle ulike ting. Dette er også et kjennetegn ved mål- og resultatstyring, som gjennom ulike komponenter forespeiler flere og til dels inkonsistente gevinster. Mens de statlige virksomhetene på den ene siden skal få mer autonomi, så skal de på den andre siden underlegges mer kontroll gjennom resultatrapportering og resultatoppfølging. På bakgrunn av at reformprogrammet er flerdimensjonalt, vil det kunne være vanskelig å avklare hvilken konkret reformkomponent som har ledet til en identifisert effekt (Pollitt, 1995:141). Attribusjonsproblemer kan også oppstå når man ikke greier å knytte bestemte effekter oppimot generelle reformtiltak, i den forstand at det er vanskelig å avklare om det er et aktuelt reformprogram eller andre omgivelsesbaserte endringer som er kilde til en opplevd effekt (Pollitt, 1995:139). Et annet problem kan relateres til mangelen på etablerte standarder for å sammenligne den organisatoriske tilstanden før og etter implementeringen av et reformtiltak (Pollitt, 1995:143). Mens dette berører de konkrete effektene, så vil det også kunne være slik at en reform får utilsiktede konsekvenser. I norsk forvaltning har dette blitt aktualisert som et resultat av at mål- og resultatstyring ikke har hatt de forespeilede effektene.

### **7.1.2 Paradoksale effekter**

Mål- og resultatstyring ble ansett for å være et tiltak som skulle øke fleksibiliteten og effektiviteten i offentlige sektor. Et av de konkrete virkemidlene for å realisere disse effektene, var å gi de statlige virksomhetene mer autonomi til å fastsette mål og utforme virksomhetsplaner. I utgangspunktet er dette et tiltak som skal ha desentraliserende virkninger. Det viser seg imidlertid at praktiseringen av mål- og resultatstyring har hatt sterkere sentraliserende virkninger, noe som kommer til uttrykk ved at den politiske detaljstyringen har tiltatt. Dermed har den administrative kontrollen økt, og bidratt til at mål- og resultatstyring i praksis fungerer som et komplisert kontrollorientert system. Det som i denne sammenheng kan fortone seg som et paradoks, er at administrativ kontroll og sentralisering er to av de effektene man hadde til hensikt å bli kvitt ved hjelp av en mål- og resultatstyringsteknikk (Christensen et.al, 2005: 100). At mål- og resultatstyring ikke har fungert etter den forespeilede hensikten, avspeiler seg også i måten offentlig sektor har tilnærmet seg dette styringsprinsippet på. En tilnærming som bærer preg av å være pragmatisk, og hvor det i tillegg har blitt foretatt flere organisasjonsspesifikke tilpasninger av reformkonseptet underveis.

### **7.1.3 Tilpasset og modifisert**

De tilpasningene og modifikasjonene som har blitt gjort, må sees i sammenheng med en politisk dagsorden som er preget av interessemangfold, uforutsigbarhet og kompleksitet. På bakgrunn av dette har politikere og forvaltningsansatte hatt problemer med å realisere de virkemidlene som reformkonseptet krever (Christensen et.al, 2005:104). Dette kan relateres til den generelle utfordringen med å formulere konkrete og operasjonaliserbare mål i et politisk system som er kjennetegnet av forhandlinger og kompromisser. Mens mål- og resultatstyring på mange måter tilrettelegger for en formålsrasjonell handlingslogikk, så ser man her at den offentlige realiteten er preget av en handlingslogikk som både er begrenset og bundet. Når det er vanskelig å formulere konkrete mål, så vil dette også påvirke de andre organisatoriske virkemidlene som mål- og resultatstyring er tuftet på. Ved at det offentlig sektor eksisterer et betydelig innslag av generelle og mer kvalitative mål, så har tallfestede resultatindikatorer hatt klare begrensninger som politisk styringsverktøy. Årsaken er at disse indikatorene ikke er spesielt godt egnet til å måle kvaliteten på offentlige tiltakene og tjenestene. På bakgrunn av dette, har de kvantifiserbare resultatindikatorene blitt supplert med et større innslag av evalueringsbaserte ordninger. Dermed har man gått fra å ha et overordnet fokus på mål, til

å få et fokus som dreier seg mer i retning av resultater. Til tross for at mål- og resultatstyring har blitt tilpasset og modifisert, så har denne styringsteknikken likevel ikke fortrenget de tradisjonelle styringsprinsippene.

At mål- og resultatstyring ikke har erstattet de tradisjonelle styringsprinsippene, kan sees i sammenheng med den multifunksjonaliteten som kjennetegner det politiske og administrative systemet. Offentlige organisasjoner består av en kompleks og særegen sammensetning av aktører, arbeidsoppgaver, prinsipper, regler og rutiner, som har gjort det vanskelig å fastsette konkrete mål og etterfølge bestemte interesser (Christensen & Lægneid, 2002:267). Dette har bidratt til at det har oppstått et kulturelt og strukturelt spenningsforhold mellom mål- og resultatstyring og de tradisjonelle styringsprinsippene, noe som har gitt seg utslag i et hybrid styringssystem. I det påfølgende avsnittet vil jeg utdype hvilke praktiske implikasjoner denne hybridiseringen har for offentlig sektor, før jeg relaterer disse implikasjonene til kulturelle og strukturelle trekk ved det politiske og administrative systemet. Avslutningsvis vil jeg forklare aspekter ved adopteringen og implementeringen av mål- og resultatstyring ved hjelp av de tre organisasjonsteoretiske perspektivene, hvor hybridiseringen av norsk forvaltning åpner for en sammensatt teoretisk forklaring.

## **7.2 Et hybrid styringssystem**

Selv om intensjonen var at alle statlige virksomheter skulle benytte mål- og resultatstyring, så har ikke denne styringsteknikken erstattet den tradisjonelle regelstyringen. Mål- og resultatstyring har snarere blitt et supplement til det etablerte styringssystemet. Dette gjenspeiles av at mål ikke har fortrenget regler som styringsgrunnlag, samt at faglige hensyn og rettstatsverdier fremdeles vurderes som viktigere enn kostnadseffektivitet i den politiske saksgangen (Christensen et.al, 2005:104). Gjennom de tilpasningene og modifikasjonene som har blitt gjort, så har det blitt inngått et kompromiss mellom mål- og resultatstyring og de tradisjonelle styringsprinsippene. Dermed har det utviklet seg et hybrid styringssystem som kan betegnes som en form for "*regelorientert målstyring*" (Christensen et.al, 2005:101). Dette innebærer at to ulike administrative logikker ligger til grunn for den offentlige virksomheten. På den ene siden har man den mål- og resultatorienterte styringslogikken, som baserer seg på mer autonomi til de underordnede virksomhetene, operasjoniserbare mål og langsiktig virksomhetsplanlegging. På den andre siden finner man den tradisjonelle styringslogikken som kan relateres til det løpende, uforutsigbare og

kortsiktige politiske arbeidet. Det politiske lederskapet ønsker i denne sammenheng å engasjere seg i både de langsiktig prinsipielle sakene og samtidig i de kortsiktige symbolske sakene. Dermed oppstår det også usikkerhet og tvetydighet rundt hvilke saker og mål som til enhver tid skal prioriteres, noe som igjen har bidratt til at mål- og middelkompleksiteten i offentlig sektor har tiltatt (Christensen et.al, 2005:104-105). Årsaken til at det har utviklet seg et hybrid styringssystem, må sees i sammenheng med de spenningsforholdene som ble diskutert i forrige kapittel. Disse spenningsforholdene kan begrunnes med utgangspunkt i både den etablerte forvaltningskulturen og de strukturelle trekkene til det politiske og administrative systemet.

Med sitt fokus på operasjonaliserbare mål, resultatrapportering og prestasjonsbaserte belønninger, representerer mål- og resultatstyring en individualistisk logikk som står i et spenningsforhold til den kollektivistiske tankegangen som kjennetegner den norske forvaltningskulturen. En forvaltningskultur, hvor hensynet til ulike interesser og mål ivaretas ved hjelp av forhandlinger og kompromisser. Disse faktorene har bidratt til at det har vært vanskelig å formulere de målene reformkonseptet krever og belønne ledere på individuell basis (Christensen et.al, 2005:105). Mens disse faktorene berører den etablerte forvaltningskulturen, så vil også strukturelle organisasjonstrekk påvirke implementeringen av reformer.

Et interessant poeng i denne sammenheng, er at Norge har andre parlamentariske systemtrekk enn de landene som komparativt sett har fremstått som de mest reformvennlige. Det har vist seg at land med et fåtall dominerende partier og sterke flertallsregjeringer, har hatt lettere for å gjennomføre reformprogrammer enn land som til sammenligning har flere partier og svakere mindretallsregjeringer (Christensen et.al, 2005:114; Pollitt & Bouckaert, 2004:40-57). Denne tendensen forsterkes ytterligere av at det politiske og administrative systemet er sentralisert, i den forstand at de fleste og viktigste beslutningene fattes på toppen av det statlige organisasjonshierarkiet. To av de landene som utmerker seg av hva som angår stabile flertallsregjeringer og sentralisering, er New Zealand og Storbritannia. I disse landene har det også blitt gjennomført omfattende offentlige reformer (Pollitt & Bouckaert, 2004:44). Norge har på sin side ikke hatt stabile flertallsregjeringer i den perioden reformeringen har pågått, og i tillegg kan ikke det politiske styringssystemet betraktes som sentralisert. En av forklaringene på at det har vært lettere å gjennomføre reformprogrammer i land som har stabile flertallsregjeringer og et sentralisert styringssystem, er at det politiske lederskapet har hatt mer myndighet og større handlingsrom til å styre utformingen og implementeringen av

reformene. På bakgrunn av de kulturelle og strukturelle faktorene som her har blitt diskutert, så vil disse landene samsvare bedre med en hierarkisk variant av det instrumentelle perspektiv, mens Norge bedre kan forstås med utgangspunkt i en forhandlingsvariant.

Mål- og resultatstyring kan i denne sammenheng betraktes som et styringsverktøy som har både individualistiske og sentraliserende effekter. På bakgrunn av dette kan mål- og resultatstyring mer generelt stå i et spenningsforhold til både de kulturelle og strukturelle kjennetegnene som preger det norske politiske og administrative systemet. I sum kan den etablerte forvaltningskulturen og de strukturelle systemtrekkene, være med på å forklare hvorfor Norge har tilnærmet seg mål- og resultatstyring på en pragmatisk måte. Den kulturelle og strukturelle kompatibiliteten har med andre ord vist seg å være begrenset i et politisk og administrativt system som er preget av mindretallsregjeringer, kompromisser og likhetstankegang.

## **7.3 En sammensatt teoretisk forklaring på hybridisering**

### **7.3.1 Fortolket instrumentelt og symbolsk**

Hva som i sin tid bidro til at mål- og resultatstyring ble adoptert, kan med utgangspunkt i et myteperspektiv fortolkes på to ulike måter. Ettersom mål- og resultatstyring ble vurdert som en løsning på effektivitetsproblemer og utgiftsvekst i offentlig sektor, så kan dette styringsprinsippet fortolkes instrumentelt. I så fall var denne styringsteknikken et rasjonelt valgt virkemiddel for å løse et konkret organisatorisk problem. Adopteringen av mål- og resultatstyring kan også fortolkes som et symbolsk tiltak. Ved at det i den aktuelle perioden var et tiltakende fokus på effektivitet, så kan adopteringen forstås som en måte å etterleve de institusjonelle omgivelsenes effektivitetsnormer på. På den måten var mål- og resultatstyring både en instrumentell og en symbolsk kilde til legitimitet i omgivelsene. Hvordan selve adopteringen av mål- og resultatstyring ble drevet frem, kan også forstås med utgangspunkt i to ulike teoretiske scenarioer.

### **7.3.2 Et todelt adopteringsgrunnlag**

Med utgangspunkt i et myteperspektiv kan adopteringen av mål- og resultatstyring vurderes som tvangsmessig. Dette kan sees i sammenheng med at mål- og resultatstyring ble vedtaksfestet i 1987, samt at det i 1997 ble nedfelt som et hovedprinsipp i statens økonomiregelverk (Christensen, 2010:110; NOU 2003: 06). På bakgrunn av dette, har ikke de statlige virksomhetene hatt noe annet valg enn å benytte dette styringsverktøyet.

Til tross for at det er et stort innslag av tvang, så er det aspekter ved adopteringen som tilsier at den også var normativt basert. I så fall, har det politiske lederskapet blitt inspirert av den normative og faglige påvirkningskraften til aktører som har introdusert mål- og resultatstyring som en løsning på de problemene man opplevde i offentlig sektor på 1980-tallet. Dette kan blant annet sees i sammenheng med at adopteringen ble drevet frem av et reformorientert politisk lederskap, som blant annet lot seg inspirere av det som skjedde i de angloamerikanske landene. Det er naturlig å tro at den normative og faglige påvirkningskraften har tiltatt i tråd med en voksende dekontekstualiseringsindustri, noe som kommer til uttrykk ved at den norske stat angivelig bruker mer penger på eksterne konsulenttjenester enn noen gang (Aftenposten, 4.4.2012). I tillegg ser man at offentlig sektor i enda større grad enn tidligere, påvirkes av det som skjer på det overnasjonale nivået, hvor både EU og OECD utøver et sterkere reformpress (Christensen et.al, 2005:118-119). Hvordan mål- og resultatstyring har blitt oversatt fra ide til organisatorisk praksis, finnes det også flere teoretiske forklaringer på. Årsaken er at reformkonseptet har blitt tilpasset og endret underveis.

### **7.3.3 Fra organisatorisk ide til hybrid praksis**

Ut ifra et myteperspektiv kan implementeringen av mål- og resultatstyring i utgangspunktet betegnes som en form for kopiering. Riktignok var det en innkjøringsfase, hvor vedtaket fra 1987 tilrettela for at implementeringsprosessen skulle være fullført innen utgangen av 1990. Likevel ble det ikke gjort mange lokale tilpasninger, og mål- og resultatstyring slik det beskrives i serien Norges offentlige utredninger (2003: 06), samsvarer på de fleste områder med det opprinnelige reformkonseptet. I denne sammenheng vil imidlertid teorien om kopiering, gi begrenset forståelse for utviklingen av mål- og resultatstyring innenfor det norske styringssystemet. Årsaken er at mål- og resultatstyring har blitt tilpasset og modifisert i forhold til de tradisjonelle styringsprinsippene og den etablerte forvaltningskulturen underveis. Dette kommer blant annet til uttrykk ved at man har endret det overordnede fokuset fra mål til resultater. I tillegg har bruken av tallfestede resultatindikatorer avtatt, samt at forsøket med et individuelt belønningssystem til en viss grad har blitt reversert (Christensen et.al, 2005:101-104). Dermed har reformkonseptet en annen karakter i dag, enn på det tidspunktet det ble implementert.

Med utgangspunkt i et kulturperspektiv, vil de tilpasningene og modifikasjonene som har blitt gjort, kunne knyttes til en form for sti-avhengighet. Hvis det er slik at den



norske forvaltningen har slitt med å tilpasse seg dette reformkonseptet, så kan stivhengighet fremstå som en forklaringsfaktor på disse tilpasningsproblemene. Dette vil innebære at forvaltningsorganene har støttet seg på den etablerte forvaltningskulturen når de har blitt konfrontert med de endringene mål- og resultatstyring krever. Med utgangspunkt i et myteperspektiv vil dette styringsverktøyet da ha blitt frastøtt, fordi det ikke er kompatibelt med den etablerte kulturen og de tradisjonelle styringsprinsippene. Ut ifra de spenningsforholdene som har blitt beskrevet, så er det flere faktorer som tilsier at frastøting kunne vært sannsynlig. Det er imidlertid slik at mål- og resultatstyring har påvirket det offentlige styringssystemet i betydelig grad, så denne frastøtingen kan derfor bare betegnes som delvis. Ved at to ulike styringslogikker ligger til grunn for den offentlige virksomheten, så har den etablerte kulturen ikke frastøtt, men snarere nedtonet effektene av mål- og resultatstyring. Et interessant poeng er at frastøting, slik det utgår av myteperspektivet, forutsetter at den aktuelle myten har blitt kompatibilitetstestet (Christensen et.al, 2010:92). Hvis en myte i denne sammenheng viser seg og ikke være kompatibel med den etablerte organisasjonskulturen og praksisen, så vil den i dette tilfellet bli frastøtt. På bakgrunn av de spenningsforholdene som har blitt belyst, så kan det virke som om en slik kompatibilitetstest ikke ble foretatt før mål- og resultatstyring ble implementert i den norske forvaltningen.

En av svakhetene til teorien om frastøting, er at den ikke tar tilstrekkelig høyde for de mer langsiktige effektene en myte kan ha (Christensen et.al, 2010:92-93). Teorien er likevel interessant, fordi den belyser problemet med manglende kompatibilitet mellom en myte og den aktuelle organisasjonskulturen. Dette er et problem som på mange måter har blitt aktualisert i forbindelse med praktiseringen av mål- og resultatstyring i norsk forvaltning. Teorien tar imidlertid ikke høyde for de dynamiske tilpasningene som har blitt gjort i dette konkrete tilfellet. På bakgrunn av at det har blitt foretatt flere organisasjonsspesifikke tilpasninger av reformkonseptet underveis, så er tidsaspektet et helt sentralt element. Hvis man skal inkludere tidsaspektet i den teoretiske tilnærmingen til mål- og resultatstyring, må man ta utgangspunkt i det som innenfor myteperspektivet kalles oversettelsesteori (Røvik, 2009:305-318).

### 7.3.4 Mange oversettelser

Oversettelsesteori tar utgangspunkt i at organisasjonsideer ikke er fysiske objekter, noe som innebærer at de kan omformes og tilpasses til de kontekstuelle forholdene som kjennetegner en gitt organisasjon. Dette dreier seg med andre ord om hva organisasjonene kan gjøre med organisasjonsideene, hvor de langsiktige effektene av en reform medregnes som en sentral faktor for å forstå en implementeringsprosess (Christensen et.al, 2010: 93, Røvik, 2009:306-307). På bakgrunn av at implementering av mål- og resultatstyring tidligere har blitt vurdert som en form for kopiering, så vil det innebære at man i utgangspunktet foretok få lokale tilpasninger av det opprinnelige reformkonseptet. Med utgangspunkt i de modifikasjonene og tilpasningene som har blitt gjort med dette reformkonseptet underveis, så er imidlertid ikke dette en dekkende teoretisk beskrivelse av det som har skjedd i norsk forvaltning. Det er likevel interessant, fordi det belyser at implementeringen og praktiseringen av mål- og resultatstyring har gått igjennom ulike stadier. Med utgangspunkt i et myteperspektiv, kan implementeringen og praktiseringen av mål- og resultatstyring betraktes ved hjelp av flere av de teoriene som har til hensikt å forklare hvordan en organisasjonside oversettes til praksis i en gitt organisasjonskontekst. I teorien kan dette innebære at den norske forvaltningen har gått fra kopiering til noe som kan beskrives som et modifierende modus, hvor teorien om delvis imitering kan øke forståelsen for det som har skjedd i offentlig sektor.

Delvis imitering refererer til implementeringsprosesser hvor noen utvalgte reformkomponenter tas i bruk, mens andre trekkes ifra det opprinnelige reformkonseptet (Christensen et.al, 2010:94). Teorien sammenfaller med de oversettelsesreglene Kjell Arne Røvik kaller addering og fratrekking (2009: 311). Mens addering innebærer at noen komponenter legges til det opprinnelige konseptet, så refererer fratrekking til oversettelser hvor noen komponenter utelates. I dette tilfellet er det delvis imitasjoner med innslag av fratrekking, som best beskriver implementeringsprosessen i norsk forvaltning. Riktignok har ikke så mange komponenter blitt trukket ifra det opprinnelige mål- og resultatstyringskonseptet, men her åpnes det også opp for at modifikasjoner kan skje i form av nedtoning (Røvik, 2009:312). Dette beskriver bedre den norske implementeringsprosessen, hvor tilpasninger har vært mer vanlig enn å utelate bestemte elementer. Det nærmeste man kommer fratrekking eller utelatelse, er den allerede nevnte reverseringen av det lederlønssystemet som ble innført i staten i 1991. I Norge har modifieringen og nedtoningen skjedd gjennom en form for omforming, hvor målformuleringer har blitt omformet til et større fokus på resultater og kvantifiserbare

resultatindikatorer har blitt omformet til et større innslag av evalueringer. Det at mål- og resultatstyringen har blitt omformet, kan med utgangspunkt i denne teorien relateres til et ønske om å nedtone spenningsforholdet mellom reformkonseptet og de kulturelle og strukturelle tradisjonene (Røvik, 2009:314). Et eksempel på dette kan nok en gang være hvordan man nedtonet og delvis reverserte det individualistiske lederlønnssystemet, fordi det stod i et spenningsforhold til de mer kollektivistiske tradisjonene i norsk forvaltning. På bakgrunn av de teoretiske betraktningene som her har blitt gjort, så kan den nåværende utgaven av mål- og resultatstyring i norsk forvaltning, forstås som en delvis imitasjon med flere innslag av kulturell og strukturell nedtoning. I tillegg til de effektene som her har blitt beskrevet, så kan det også argumenteres for at forvaltningen har blitt påvirket av reformspråket.

Et interessant fenomen i denne sammenheng, er at det til stadighet snakkes om effektivitet og produktivitet både internt i forvaltningen og i de institusjonelle omgivelsene. At avdelingsdirektøren i Kulturdepartementet går ut og etterlyser mer effektivitet og produktivitet i sitt departement, tjener som et eksempel på dette (Aftenposten, 20.09.2013). At denne type begreper har blitt en del av den offentlige dagligtalen, åpner også opp for at mål- og resultatstyring kan ha påvirket det offentlige styringssystemet gjennom en form for språksmitte. Med utgangspunkt i en virusteori vil dette innebære at verbale reformelementer påvirker organisasjonskulturen og praksisen etter en lengre inkubasjonstid (Christensen et.al, 2010:93; Røvik, 2009:339-362). Dette henger sammen med at populære organisasjonsoppskrifter ofte er godt språksatte ideer, i den forstand at de underbygges av verbale begreper og lovnader med sterk symbolsk klangbunn. På den måten kan et begrep som effektivitet, som er sentralt verbalt element innenfor mål- og resultatstyring, ha "smittet" den etablerte forvaltningskulturen. Således kan effektivitet ha blitt en del av det offentlige vokabularet og et begrep som brukes som en slags verbal referanse for den offentlige organiseringen. Dette kan også sees i sammenheng med at manglende effektivitet er et tilbakevennende ankepunkt mot offentlig sektor. På bakgrunn av de betraktningene som her har blitt gjort, så skapes det et komplekst teoretisk bilde av implementeringen og effektene av mål- og resultatstyring. Denne kompleksiteten gjenspeiler seg i det hybride styringssystemet som i dag preger offentlig sektor.

For å forklare et hybrid styringssystem, så kan det argumenteres for at man må bruke flere av de teoriene som har blitt beskrevet. Med utgangspunkt i et myteperspektiv kan en del av styringssystemet forklares som en delvis imitasjon av mål- og

resultatstyring, men med det forbehold at noen av komponentene har blitt nedtonet og omformet. Kulturperspektivet kan på sin side belyse den sti-avhengige bruken av de tradisjonelle styringsprinsippene. Disse prinsippene tillegges større vekt enn styrings- og kostnadseffektivitet i den politiske saksgangen. Denne forklaringen kan utdypes med at det også eksisterer et potensielt innslag av språksmitte i dette styringssystemet, hvor et begrep som effektivitet kan ha endret den administrative tankegangen og kulturen over tid. På bakgrunn av dette, er det lett å forstå at kompleksiteten i offentlig sektor har tiltatt som et resultat av det har utviklet seg et hybrid styringssystem. Dermed kan det hybride styringssystemet og den tiltakende mål- og middelkompleksiteten, være en potensiell forklaring på hvorfor offentlig sektor fremdeles kritiseres på grunnlag av manglende effektivitet.

## 8. Konklusjon

### 8.1 Mer styring - Mindre effektivitet

På bakgrunn av de spenningsforholdene som har blitt diskutert i denne oppgaven, så ser man at mål- og resultatstyring representerer en administrativ logikk som er på kollisjonskurs med den tradisjonelle styringslogikken i norsk forvaltning. Med et overordnet fokus på mål, resultatrapportering og resultatoppfølging, så forutsetter mål- og resultatstyring virkemidler som det politiske og administrative systemet ikke greier å oppfylle. Mye av forklaringen til dette, ligger i den etablerte forvaltningskulturen. En kultur som er tuftet på helt andre normer og verdier, enn det mål- og resultatstyring tilrettelegger for. Mens den norske forvaltningskulturen er kjennetegnet av forhandlinger, kompromisser og kollektivism, underbygger mål- og resultatstyring en individualistisk, ledersentrert og hierarkisk administrativ logikk. Dermed kan utviklingen av et hybrid styringssystem, forklares med utgangspunkt i manglende kulturell kompatibilitet mellom mål- og resultatstyring og det tradisjonelle styringsgrunnlaget. Et interessant poeng i denne sammenheng, er at det spenningsforholdet som utspiller seg mellom disse to styringslogikkene internt i forvaltningen, også gjenspeiler seg på et mer overordnet samfunnsmessig nivå. Årsaken er at det teoretiske tankegodset som New Public Management henspiller på, hverke kulturelt eller historisk har hatt et sterkt forankringsgrunnlag i det norske samfunnet. Mens New Public Management er basert på et profesjonelt ledelsesideal med sterkt fokus på mål- og resultatorienterte styringsteknikker, har det demokratiske og konstitusjonelle ledelsesidealet stått sterkere i Norge (Sørhaug, 1996:76-92; Byrkjeflot, 2003:22-28). I tillegg ser man at New Public Management underbygger et liberalistisk markedsideal, mens den norske markedsøkonomien til sammenligning er kjennetegnet av at staten spiller en sentral koordinerende og redistributiv rolle (Mydske et.al, 2007:87-93). På bakgrunn av dette kan man si at New Public Management mer generelt står i et kulturelt spenningsforhold til de ledelses- og markedsidealene som preger den norske samfunnsordningen. Disse spenningsforholdene vil langt på vei kunne forklare hvorfor det har utviklet seg et hybrid styringssystem, men det er vanskeligere å forstå og forklare effektene av dette styringssystemet.

Spenningsforholdene kan også sees i sammenheng med at offentlig sektor ikke har lyktes med å realisere de effektivitetsgevinstene som mål- og resultatstyring forepseilet. På den måten forblir effektivitetsproblemene, som i sin tid bidro til at man implementerte

dette styringsverktøyet, uløste. Det som imidlertid kan betegnes som et paradoks, er at effektivitetsproblemene på flere områder har tiltatt. I følge avdelingsdirektør i Kulturdepartementet Eivind Tesaker, så spiller rapportene en stadig viktigere rolle i det daglige forvaltningsarbeidet (Aftenposten, 20.09.2012). Han refererer mer konkret til virksomhetsplaner og aktivitetskalendere, og hvordan disse dokumentene brukes som grunnlag for både fremtidig rapportering, tilsyn og kontroll. Dermed kan det tyde på at den administrative kontrollen i offentlig sektor har tiltatt, og at mål- og resultatstyring har blitt et komplisert og kontrollorientert system. Økt administrativ kontroll kommer også til uttrykk gjennom tiltakende politisk detaljstyring av den offentlige virksomheten. En slik utvikling har sentraliserende virkninger, og påvirker således de tradisjonelle styringsprinsippenes rolle i den politiske saksgangen. Årsaken er at detaljstyringen kan skje på bekostning av prinsippet om fagstyre. Dette problemet ble aktualisert i 22. Juli-rapporten, hvor: *"Kommisjonen stiller spørsmål ved om den politiske ledelsen i JD har engasjert seg for sterkt i detaljer ved virksomheten og for lite i de lange linjer"* (NOU 2012: 14). I denne sammenheng er det snakk om forholdet mellom Justisdepartementet og Politidirektoratet, hvor departementet i form av detaljstyring har beveget seg for langt inn på direktoratets faglige territorie. Noen dager senere, støttet tidligere politidirektør Ingelin Kilengreen seg til den samme oppfatningen. Riktignok ble også hun kritisert fra egne rekker, for å være nettopp detaljorientert (Dagbladet, 21.08.2012).

Ettersom flere faktorer tilsier at detaljstyringen har økt, så vil dette ha sentraliserende virkninger ved at også flertallsstyre kan få et sterkere mandat i den politiske saksgangen. Dette er problematisk, i den grad det påvirker den faglige autonomien og fleksibiliteten til forvaltningsorganene. På den måten kan også detaljstyringen stå i et spenningsforhold til det som skjer i forvaltningen på daglig basis. Årsaken er at forvaltningen på den ene siden må ta hensyn til det dagsaktuelle og upredikerbare politiske arbeidet, og på den andre siden til de langsiktige målene for virksomheten. I verste fall undergraver detaljstyringen begge disse hensynene. Ved at detaljfokuset tiltar, så påvirker dette forvaltningens fleksibilitet til å respondere raskt på den løpende og dagsaktuelle politikken. Begrunnelsen er at denne politikken er upredikerbar, og således ikke lar seg konkretisere i detaljer og langsiktige mål. I dette tilfellet refererer den dagsaktuelle og løpende politikken til situasjoner og hendelser som endrer den politiske prioriteringslisten på kort varsel. Et eksempel på en slik dagsaktuell sak, er situasjonen til Romfolket. På den andre siden kan man få det scenario som beskrives i Gjørsv-rapporten, hvor detaljer tilknyttet det daglige arbeidet fjerner fokuset fra

de langsiktige og strategiske hensynene som også skal ivaretas. Det man ser i disse tilfellene, er at detaljstyringen går på akkord med både det kortsiktige og langsiktige arbeidet som preger den offentlige virksomheten. På bakgrunn av den tiltakende rapporteringen og detaljstyringen som her har blitt beskrevet, så har man fått mer styring og paradoksalt nok mindre effektivitet og fleksibilitet i offentlig sektor. Dermed har mål- og resultatstyring og utviklingen av det hybride styringssystem, forsterket de effektivitetshemmende virkningene man hadde til hensikt å bli kvitt. Derfor kan det hybride styringssystemet også være årsaken til at det offentlige byråkratiet fremdeles kritiseres på grunnlag av manglende effektivitet. Spørsmålet er imidlertid, om det ikke er noe galt med den effektivitetsforståelsen som preger denne debatten.

## **8.2 Effektivitetsproblemer**

I denne sammenheng er det viktig og understreke at styringseffektivitet har vært, og er et sentralt styringsprinsipp innenfor offentlig sektor. Dette må sees i sammenheng med det politiske lederskapets legitimitet, hvor man som borger og bruker må kunne forvente en viss politisk respons. Dermed må også styringseffektivitet vurderes som en viktig forutsetning for det gode statsstyre, men dette prinsippet kan ikke vurderes uavhengig av de andre styringsprinsippene i offentlig sektor. I forbindelse med den tilbakevinnende debatten rundt det offentlige byråkratiet, så kan det imidlertid virke som om effektivitet har blitt et styringsprinsipp i og for seg selv.

Problemet oppstår når styringseffektivitet forveksles med kostnadseffektivitet og kvantifiserbare resultatindikatorer. I denne sammenheng kan det virke som om det har skjedd en begrepsfusjon hvor styringseffektivitet, kostnadseffektivitet og produktivitet har blitt slått sammen til et overordnet effektivitetsbegrep. Det er problematisk, hvis kvantitet blir synonymt med kvalitet, resultater synonymt med prosesser og brukere synonymt med borgere. Ideelt sett skal offentlige sektor ivareta alle disse hensynene. Tradisjonelt sett har imidlertid kvaliteten, beslutningsprosessene og borgerne av demokratiske årsaker, vært minst like viktig som kvantiteten, resultatene og brukerne. Når den effektivitetsforståelsen som verserer i forvaltningen og omgivelsene dreies i retning av kvantitet, resultater og brukere, så vil det også kunne få kvalitative og demokratiske implikasjoner. Såfremt det å praktisere demokrati, innebærer å ta hensyn til særlig berørte parter og legge alle relevante faglige hensyn til grunn for den offentlige politikken, så vil dette i mange tilfeller ikke være effektivt i kostnadmessig forstand. Når det fremstilles på denne måten, kan det virke som om vi står overfor et valg mellom demokrati og

effektivitet. Så dramatisk er det ikke. Poenget er snarere at effektivitet bare er et av flere sentrale hensyn som offentlige sektor må ivareta i den politiske saksgangen. Effektiviteten må derfor tilpasses det faktum at forvaltningens virksomhet er basert på en kompleks ivaretakelse av ulike og motstridende interesser og hensyn. En kompleks ivaretakelse som ikke alltid lar seg konkretisere i forpliktende mål og målbare resultater. Derfor er det også en grunnleggende forskjell på kvalitet og kvantitet, prosesser og resultater og på borgere og brukere. Dette er ikke et forsvar for en ineffektiv forvaltning, men snarere et forsøk på å belyse at den offentlige virksomheten består av mange komplekse forhold som ikke kan løses med effektivitet alene. Det er potensielt også dette som er problemet med mål- og resultatstyring. Med et overordnet og ensidig fokus på effektivitet, så tar ikke en slik styringsteknikk hensyn til alle de komplekse forholdene som påvirker det politiske og administrative systemet. Dermed aktualiseres spenningsforholdene mellom mål- og resultatstyring og de tradisjonelle styringsprinsippene, når de overordnede effektivitetshensynene konfronteres med en offentlig realitet som består av faglige hensyn, særlige berørte parter, forhandlinger, kompromisser og upredikerbar politikk. Tatt spenningsforhold, deatljstyring og tilbakevennende kritikk i betraktning, så er det mye som tilsier at det hybride styringssystemet går en utfordrende fremtid i møte.



# Referanseliste

- Allison Jr., Graham T. (1983). *Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?*, i (red.) Perry, James L. & K.L. Kraemer. *Public Management: Public and Private Perspectives*. Palo Alto, California: Mayfield Publication Company.
- Aftenposten.no. (2012.20.09). Byråkratiet vokser tre ganger fortere enn resten av staten. Hentet fra: <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Byrakeratiet-vokser-tre-ganger-fortere-enn-resten-av-staten-6995735.html#.UY6t87WGElo>
- Aftenposten.no. (2012:20.09). Toppbyråkrat: -Byråkratiet er verre enn sitt rykte. Hentet fra: <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Toppbyrakerat---Byrakeratiet-er-verre-enn-sitt-rykte-6995606.html#.UY6uN7WGElo>
- Berger, Peter L. & Thomas Luckmann (1966). *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Oversatt av: Wiik, Frøydis (2011). *Den samfunnsskapte virkelighet*. Bergen: Fagbokforlaget. (5. utg.) Del 2.
- Brunsson, Nils (2006). *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Malmö: Liber AB. *Kapittel 1 og 2*.
- Butenschøn, G.R. Daniel (2012.13.10). Nede for telling, i Dagens Næringsliv. Hentet fra: [http://foreninger.uio.no/ntl/arrangementer/2012/dagens\\_neringsliv\\_npm\\_artikkel2012-1.pdf](http://foreninger.uio.no/ntl/arrangementer/2012/dagens_neringsliv_npm_artikkel2012-1.pdf)
- Byrkejflot, Haldor (red.) (1997). *Fra styring til ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Byrkejflot, Haldor (2003). *Nordic Management. From Functional Socialism to Shareholder Value?*, i (red.) Czarniawaska, Barbara & Guje Sevón. *The Northern Lights. Organization Theory on Scandinavia*. Malmö: Liber.
- Christensen, Tom & Morten Egeberg (red.) (1997). *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano Aschehoug AS. *Kapittel 1,4,11 og 12*.
- Christensen, Tom & Per Lægreid. (2002). Symposium on Accountability, Publicity & Transparency - New Public Management. *Puzzles of Democracy and the Influence of Citizens*, i *The Journal of Political Philosophy*, Vol. 10, No. 3, ss. 267-295.

- Christensen, Tom, Per Lægreid & Lois R. Wise (2002). Transforming Administrative Policy, i *Public Administration*, Vol. 80, No. 1, ss. 153-178.
- Christensen, Tom, Morten Egeberg, Helge O. Larsen, Per Lægreid & Paul G. Roness (2005). Forvaltning og politikk. Oslo: Universitetsforlaget. (3.utg.) *Kapittel 1,4,6 og 7.*
- Christensen, Tom, Per Lægreid, Paul G. Roness & Kjell A. Røvik (2010). Organisasjonsteori for offentlig sektor. Instrument, kultur, myte. Oslo: Universitetsforlaget AS. (2. utg.) *Hele boken.*
- Clegg, Stewart, David Courpasson & Nelson Phillips (2009). Power and Organizations. London: Sage Publications Ltd. (2.utg.) *Kapittel 3 og 4.*
- DiMaggio, Paul J. & Walter W. Powell (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, i *American Sociological Review*, Vol. 48, No. 2, ss. 147-160.
- Drucker, Peter F. (1989). The Practice of Management. Oxford: Heinemann Professional Publishing Ltd. (17. utg.) *Kapittel 7,8,11 og 12.*
- Egeberg, Morten (red.) (1989) Institusjonspolitikk og Forvaltningsutvikling: Bidrag til en anvendt statsvitenskap. Otta: TANO AS. *Kapittel 1 og 2.*
- Egeberg, Morten (1990). Stat og Organisasjoner: Flertallsstyre, partsstyre og byråkrati i norsk politikk. Oslo: Universitetsforlaget AS. (2. utg.) *Kapittel 1 og 2.*
- Finansdepartementet. (2003). Hva koster det? Mål- og resultatstyring. (NOU 2003: 06). Hentet fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/nouer/2003/nou-2003-06/5/7.html?id=118690>
- Hall, Peter & David Soskice (2001). Varieties of Capitalism: The Institutional Foundation of Comparative Advantage. Oxford: Oxford University Press. *Kapittel 1.*
- Hood, Christopher (1991). A Public Management for All Seasons?, i *Public Administration*, Vol. 69, ss. 3-19.
- Kahneman, Daniel (2011). Thinking, fast and slow. London: Penguin Group/Allan Lane. *Hele boken*

- Krasner, Stephen D. (1988). Sovereignty: An Institutional Perspective, I *Comparative Political Studies*, Vol. 21, No. 1, ss. 66-94. Sage Publications, Inc.
- Mahoney, James & Kathleen Thelen (2010). Explaining Institutional Change: *Ambiguity, Agency, and Power*. New York: Cambridge University Press. *Kapittel 1*.
- March, James G. (1991). How decisions happen in organizations, I *Human-Computer Interaction*, Vol. 6, ss. 95-117.
- Martin, Joanne (2002). Organizational Culture. *Mapping the Terrain*. California: SAGE Publications, Inc. *Kapittel 1-4*.
- Meyer, John W. & Brian Rowan (1977). Institutional Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, I *American Journal of Sociology*, Vol. 83, No. 2, ss. 340-363.
- Mydske, Per K., Dag H. Claes & Amund Lie (2007). Nyliberalisme - Ideer og politisk virkelighet. Oslo: Universitetsforlaget AS. *Kapittel 1,2 og 5*.
- Osborne, David & Ted Gaebler (1992). Reinventing Government. Reading: Addison-Wesley Publishing Company, Inc. *Hele boken*
- Peters, B. Guy (2001). The Future of Governing. Kansas: The University Press of Kansas. (2. utg.) *Kapittel 2,6 og 9*.
- Peters, B. Guy (2012). Institutional Theory in Political Science. *The New Institutionalism*. New York/Pittsburgh: The Continuum International Publishing Group. (3. utg.) *Kapittel 1-4*.
- Pollitt, Christopher (1995). Justification by Works or by Faith? *Evaluating the New Public Management*, I *Evaluation*, Vol. 1, ss. 133-154. Sage Publications
- Pollitt, Christopher & Geert Bouckaert (2004). Public Management Reform. A *Comparative Analysis*. New York: Oxford University Press. (2.utg.) *Kapittel 1-3*.
- Pollitt, Christopher (2007). The Essential Public Manager: Public Policy and Management. Maidenhead: Open University Press. (4.utg.) *Kapittel 1,2 og 5*.

- Røvik, Kjell Arne (2009). *Trender og Translasjoner: Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget AS. (2. utg.) *Kapittel 1,2,3,5,7,12,13 og 15*.
- Scott, W. Richard & Gerald F. Davis (2007). *Organizations and Organizing. Rational, Natural, and Open System Perspectives*. New Jersey: Pearson Education International. *Kapittel 1-2*.
- Scott, W. Richard (2008). *Institutions and Organizations. Ideas and Interests*. Thousand Oaks, California: Sage Publications Ltd. (3.utg.) *Kapittel 1-3*.
- Selznick, Phillippe (1957). *Leadership in Administration*. Oversatt av Smith, Jon-Alfred & Jon- Hjalmar Smith (1997). *Lederskap*. Otta: Tano Aschehoug. *Kapittel 1*
- Statsministerens Kontor. (2012). Rapport fra 22. juli kommisjonen. (NOU 2012: 14). Hentet fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/dok/nou-er/2012/nou-201214.html?id=697260>
- Stiglitz, Joseph E. & Carl E. Walsh (2002). *Principles of Microeconomics*. New York: W.W. Norton & Company Ltd. (3. utg.) *Kapittel 11*.
- Sørhaug, Hans Christian (1996). *Om ledesle. Makt og tillit i moderne organisering*. Oslo: Universitetsforlaget. *Kapittel 3*.
- Sørhaug, Hans Christian (2006). *Managementaltet og autoritetens forvandling. Ledelse i en kunnskapsøkonomi*. Bergen: Fagbokforlaget. *Kapittel 3*.
- Tesaker, Eivind (20.09.2012). *"Hvorfor ting tar tid"*. I Aftenposten den 20.09.2012. Hentet fra: <http://www.aftenposten.no/meninger/kronikker/Hvorfor-ting-tar-tid-6995652.html>
- Thompson, Paul & David McHugh (2009). *Work Organisations. A Critical Approach*. Hampshire: Palgrave Macmillan. (4.utg.) *Kapittel 3*.
- Zucker, Lynne G. (1987). Institutional Theories of Organization, I *Annual Review of Sociology*, Vol. 13, ss. 443-464.
- Alle kilder er oppgitt: Karl-Martin Høie 14.05.2012

